COLECCIÓN HISTORIA Y CULTURA

LA REVOLUCIÓN DEL VOTO

Política y Elecciones en Buenos Aires, 1810-1852

MARCELA TERNAVASIO

Siglo veintiuno editores Argentina

Introducción

> "Tal vez todo Buenos Aires no durmió la noche del sábado con la idea del interesante asunto de que al día siguiente debía ocuparse. Así amaneció el domingo; y aún antes de la hora de la ley, las parroquias estaban llenas de ciudadanos que iban a formar las mesas o asambleas electorales: se nombraron los presidentes y escrutadores, y a las ocho empezaron a recibirse los sufragios de un inmenso pueblo que acudía como a porfía, que se disputaba la preferencia, y que no cesó de llegar en todos los puntos durante el tiempo que la ley señala...".
>
> *El Correo de las Provincias*, 23 de enero de 1823.

El cuadro que evoca la cita sobre un día de elección en Buenos Aires puede resultar sorprendente para un lector desprevenido que apenas conoce la historia argentina del período.

El tono grandilocuente utilizado por el cronista para describir el acto cívico de votar contrasta con las imágenes que heredamos del pasado a través de la escuela y de diversos medios de divulgación histórica. La arraigada convicción de que el temprano siglo XIX argentino fue sólo el escenario de guerras civiles y luchas entre caudillos hizo olvidar que tales guerras, asonadas y revueltas convivieron con otras prácticas menos violentas, tan relevantes como aquéllas para explicar la alta conflictividad política que caracteriza a todo el período que se abre con la Revolución de Mayo. La celebración de elecciones periódicas para designar a los miembros de los nuevos poderes nacidos con la caída del Imperio español coexistió con esa lógica guerrera tantas veces exaltada por académicos, publicistas, maestros y divulgadores. De igual manera que en el resto de la América hispánica, los hombres que habi-

taban el ex virreinato del Río de la Plata comenzaron a "elegir" a sus autoridades a través de diversas prácticas y leyes electorales dictadas a partir de 1810, que por cierto se parecen poco a las desarrolladas contemporáneamente pero no por ello dejaron de tener incidencia en la definición de las nuevas reglas que debían regular la sucesión de la autoridad política.

El escaso interés que despertó el tema del sufragio no fue, sin embargo, patrimonio exclusivo de la historiografía argentina; constituyó un dato común de la historiografía latinoamericana si se atiende al conjunto de presupuestos que hasta no hace muchos años sentó las bases de la interpretación canónica en torno a la historia política de la primera mitad del siglo XIX. La identificación del comicio con la noción de farsa o ritual –donde predominaba el fraude y la manipulación–, la reducción del fenómeno del caudillismo –en sus diversas versiones regionales– a un tipo de movilización rural basada en la sola fuerza militar y desvinculada de cualquier invocación a una legitimidad política fundada en la institucionalización de un aparato legal, la convicción de que las elecciones *escondían* el *verdadero* origen y fundamento del poder político –un poder que podía estar sustentado en la acción de las armas, en la potencialidad económica de la clase dirigente, o en la simple capacidad personal por generar un liderazgo–, y la traducción del acto comicial como un momento más dentro de la interminable sucesión de hechos violentos que signan la historia inmediatamente posterior a las revoluciones, fueron los principales componentes del engranaje explicativo clásico. En la historia argentina se reforzaban aún más estos presupuestos al visualizarse los acontecimientos de la primera mitad del siglo como trabas u obstáculos de lo que se suponía en germen; esto es, del *verdadero camino civilizatorio* que comenzaría a concretarse luego de 1853 con la formación del Estado-Nación.

Las críticas que, en obras recientes, se han realizado a cada uno de estos componentes nos exime de un tratamiento detenido en torno a los límites que impusieron al desarrollo de la historia política.[1] La devaluación que, durante mucho tiempo, padecieron los estudios sobre las elecciones practicadas en las sociedades del temprano siglo XIX dejó sin responder preguntas tan obvias como complejas. ¿Cuál fue la lógica de la sucesión política en aquel contexto de fuerte predominio de liderazgos personales y militares? ¿Cuál fue el tipo de legitimidad en la que se basó la relación entre gobernantes y gobernados una vez rotos los lazos coloniales y resquebrajado el pacto de legitimidad monárquico? ¿Qué papel jugó la nueva legitimidad política sustentada en la noción de sufragio y ciudadanía?

La poca atención prestada a estos interrogantes –o la convicción de que quedaban respondidos desde los presupuestos antes enunciados– no fue producto exclusivo del lugar marginal que ocupó la historia política durante las décadas de mayor predominio de la historia social y económica, sino además el corolario de la imagen clásica que, tanto en el espacio europeo como americano, hizo del liberalismo el antecedente de la democracia de masas. Los mecanismos de la representación fueron muchas veces considerados como un medio a través del cual se verificaba la reproducción política del cuerpo social y como un campo de análisis limitado al estudio de las normas que regulaban la representación y al grado de cumplimiento que tales normas produjeron. Se tendía a ignorar así, entre muchas otras, dos cuestiones fundamentales: la variedad y complejidad de las leyes electorales de cada región y el desarrollo de las prácticas informales –aquellas no contenidas en la ley pero absolutamente vinculadas al sufragio– que incidieron en el proceso de selección del personal político. La asignación de estas prácticas a la esfera de las *malas costumbres* fue un recurso habitual y, al mismo tiempo, el testimonio de cómo se configuró el engranaje explicativo clásico. La apelación a un modelo de referencia *ideal* –supuestamente contenido en la norma y en un código implícito de valores compartidos– condujo a incluir en el terreno de la *corrupción* todas aquellas prácticas no ajustadas a dicho modelo o, como fue común en la interpretación de los casos latinoamericanos, a identificarlas como símbolo de atraso o inmadurez respecto de aquél. Los procesos electorales fueron estudiados, en este sentido, bajo una perspectiva teleológica que vio en el grado de acercamiento al *tipo ideal* la única respuesta a la pregunta sobre el papel del sufragio en la constitución de los regímenes políticos del siglo XIX.

Es natural, entonces, que en el estudio de los casos latinoamericanos –considerados paradigmas de alejamiento del modelo y, en consecuencia, símbolos de la corrupción electoral– la noción de fraude haya sido la clave explicativa de los procesos de representación política. Una clave adherida, por otro lado, a la imagen corriente que considera a los regímenes decimonónicos como sistemas electorales restrictivos desde el punto de vista normativo y excluyentes desde el punto de vista de las prácticas. Restricciones supuestamente asociadas a regímenes censatarios que, en el camino del esquema clásico, desembocarían en la conquista del sufragio universal y con ella, en la democracia de masas.[2] En la historia argentina, este esquema se expresó en una cronología fácilmente detectable. Al dilatado período que se abre con la Revolución de Mayo, caracterizado por la lucha entre caudillos y la imposibilidad de institucionalizar un régimen político moderno y estable, le sucedería un segundo momento –abierto con la conformación del Estado nacional– en el que un régimen político restrictivo se impondría a través de la práctica del fraude y la corrupción electoral. La supuesta presión de las masas frente a este sistema de notables habría impulsado su apertura, cuyo resultado, finalmente, habría sido la prescripción del sufragio universal a través de la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912.[3] Este modelo, que coloca al sufragio universal como punto de llegada de un camino casi inexorable en el que el liberalismo restrictivo constituiría el punto de partida, no sólo ignora datos históricos que lo contradicen, sino que además hace perder de vista la existencia de otras dimensiones incluidas en el proceso de representación política.

Sobre estas dimensiones silenciadas en el modelo clásico descrito, los historiadores han comenzado a interrogarse en los últimos años. La percepción de que el problema de la corrupción sólo conducía a un ideal de representación inexistente y que con ello se borraba el papel que concretamente había desarrollado el sufragio en las sociedades históricamente situadas, llevó a la formulación de nuevas preguntas y a la creciente consolidación de un campo de análisis en torno a los procesos electorales. Se destacan, en este sentido, los trabajos realizados por historiadores europeos preocupados por analizar el tema del sufragio en el tránsito del Antiguo Régimen a un sistema político moderno. Entre las interpretaciones más importantes abiertas en los últimos años cabe subrayar dos tendencias que, aunque complementarias, se distinguen por el tipo de abordaje realizado. Por un lado, la *historia intelectual del sufragio* realizada por Pierre Rosanvallon para el caso francés, la que a diferencia de la historia política tradicional y la historia de las ideas, busca recuperar el punto de intersección entre la acción de los hombres y sus concepciones del mundo a la vez que comprender las condiciones bajo las cuales se elaboraron y transformaron las categorías sobre el problema de la representación y el sufragio.[4] Por otro lado, la tendencia que recupera básicamente la interacción entre la dimensión social y la dimensión política de los procesos electorales. Se destacan, en este sentido, los trabajos realizados por historiadores italianos –cuya propuesta innovadora se sintetiza en la introducción que Antonio Annino y Rafaelle Romanelli publicaran en 1988 en la revista *Quaderni Storici*[5]– y los producidos por historiadores ingleses en las dos últimas décadas.[6] Estos estudios han llevado a reconsiderar toda la compleja trama de normas y de prácticas, en la que la ley sólo comprende un área limitada del proceso y la práctica no representa tanto la evasión o corrupción de la norma, sino su concreción. El especial énfasis que esta segunda tendencia coloca en el análisis de las prácticas electorales implica un doble reconocimiento: el tributado al análisis institucional para extraer de él nuevos datos e interpretaciones y el que considera a las prácticas informales asociadas al voto un valioso campo de abordaje.

Alimentada por estas nuevas perspectivas, la historia política latinoamericana renueva los viejos moldes interpretativos y avanza en el conocimiento de un área aún muy poco explorada. Los historiadores argentinos participan de este movimiento renovador, aportando lecturas novedosas del proceso político decimonónico. Sobre la base de algunos trabajos pioneros que lideraron el "renacimiento" de la historia política en nuestro país –especialmente los realizados por Tulio Halperin Donghi y Natalio Botana– se han desarrollado muy diversas líneas de análisis vinculadas a nuestro objeto de estudio.[7] Cabe destacar la ruta abierta por José Carlos Chiaramonte para el período que nos ocupa: sus estu-

dios en torno al problema de la soberanía han resultado insustituibles a la hora de evaluar el papel del sufragio en aquellos años.[8] Han sido de igual modo imprescindibles los trabajos realizados por Hilda Sabato para el período inmediatamente posterior, cuya sugerente interpretación sobre el proceso de construcción de la ciudadanía política abrió nuevos rumbos a la investigación.[9] Asimismo, los aportes de historiadores más orientados hacia el estudio del papel desarrollado por las asociaciones civiles y las prácticas culturales en la constitución de una esfera público-política, como aquellos destinados a revisar los complejos vínculos entre historia de las ideas e historia política, representan un avance de fundamental importancia en esta tarea de renovación.[10] La formulación de nuevas preguntas permitió descubrir el valor heurístico de los procesos electorales en el campo de la historia política a la vez que los límites del esquema en el que se basaba el engranaje explicativo clásico. El estudio específico de algunos casos latinoamericanos demostró que el proceso de construcción de la ciudadanía política, lejos de partir de modelos liberales restrictivos de carácter censatario, nació de una concepción muy amplia de la ciudadanía, dando lugar a procedimientos electorales escasamente excluyentes desde el punto de vista normativo. La perspectiva se invierte al intentar observar, ya no sólo los niveles de exclusión que por medio de la ley o del fraude se implementaron en cada región, sino la inclusión de nuevos segmentos de la sociedad que a través del voto se integraron a la vida política.

El objeto de este libro es analizar, entonces, el papel que desarrollaron los procesos electorales en la construcción de la sociedad política bonaerense durante la primera mitad del siglo XIX. La necesidad de reemplazar la tradicional legitimidad monárquica por una nueva legitimidad capaz de garantizar la obediencia política –sumado al hecho de que el Río de la Plata, al ubicarse rápidamente dentro del bloque insurgente, no aplicó la Constitución de Cádiz de 1812 adoptada en la mayoría de las regiones americanas leales a la Corona– hizo transitar a los diversos actores por un sinuoso y complejo camino en el que el sufragio no ocupó un lugar menor. La imagen clásica que minimizó el papel de las elecciones después de la Revolución de Mayo se desmorona apenas se

profundiza el estudio en este campo. Desde los debates que en distintos escenarios suscitó el tema del sufragio, pasando por la observación detenida de las prácticas formales e informales que, asociadas al voto, instituyeron los diversos grupos sociales, hasta los itinerarios que ciertas representaciones del imaginario colectivo realizaron, emigrando del campo doctrinario a la esfera política, en todos los casos, la imagen de la representación electoral está muy lejos de aquella que heredamos del pasado. El estudio de las elecciones contribuye, en esta dirección, a explicar algunos aspectos fundamentales de la fuerte conflictividad política que caracterizó a todo el período abordado. Estudio que se llevó a cabo a partir de la confluencia de diversos campos y registros de análisis: los aportes de la historia social, cultural, de las ideas, intentan ser integrados en el marco de una historia política básicamente centrada en las prácticas y comportamientos de los actores. No se trata, pues, de una "historia electoral" preocupada por el *output* de los actos comiciales ni de una historia intelectual del sufragio; es, más bien, un intento de acercamiento explicativo a la gran pregunta que gira en torno a la disputa por el poder político, tomando como principal punto de observación las acciones desplegadas por los grupos involucrados en los procesos electorales y los efectos que generaron tales acciones y las representaciones elaboradas a partir de ellas en la dinámica de funcionamiento del sistema político.

El escenario aquí recortado es Buenos Aires entre 1820 y 1852. Dadas las características del proceso de construcción del Estado Argentino, resulta difícil sostener la propuesta de analizar los procesos electorales en un ámbito que no llega a definirse como un sistema de representación nacional en la primera mitad del siglo XIX –excepto en los fracasados intentos constitucionales o reglamentos provisionales sucedidos en el período– y más difícil aún –en el marco de un emprendimiento individual– intentar abarcar el estudio de las elecciones en cada una de las regiones del territorio del ex virreinato, cuando producida la caída del poder central en 1820 se genera un proceso muy desigual de construcción de soberanías provinciales y de regímenes representativos limitados a tales provincias.[11] El análisis de lo acontecido en

Buenos Aires, si bien no presupone la posibilidad de hacer generalizaciones al quizá mal llamado espacio rioplatense, permite al menos reflexionar sobre cuestiones que inciden más allá del territorio de la provincia, dado el papel protagónico que ésta tuvo en el concierto político de la época y los legados que el ejercicio de la práctica electoral dejó a la etapa siguiente de organización nacional. En este sentido, Buenos Aires fue, sin duda, a diferencia de otras provincias, el caso más exitoso en términos de la importancia asumida por los procesos electorales en la sucesión de la autoridad política (y el menos afectado, además, por las guerras civiles y revueltas lideradas por caudillos regionales que estaban lejos de adoptar el sufragio como principal criterio de legitimidad) y uno de los mejor dotados para su estudio dada la riqueza del corpus documental existente.

El libro se estructura a partir del análisis de tres momentos de la historia del régimen representativo en el Río de la Plata, en los que se fueron configurando formas diferentes de atenuar el conflicto político que inevitablemente devenía de la competencia electoral. Una competencia que, naturalmente, carecía de parámetros y reglas que la regularan –al modo de lo que más tarde constituirá un sistema competitivo de partidos–, pero que por esa misma razón era percibida como perturbadora del nuevo orden político instaurado con la revolución. El nacimiento de una era pautada exclusivamente por la celebración de elecciones periódicas en reemplazo de las reglas de sucesión monárquica, colocaba a la nueva elite dirigente frente a un dilema que, por su propia novedad, no acertaba a definir en su justa medida: la legitimidad sólo podía proceder del consentimiento de aquéllos sobre los que habría de ejercerse la autoridad a la vez que los mecanismos puestos en juego para expresar dicho consentimiento traían consigo una inevitable cuota de imprevisibilidad. A pesar de todos los intentos que la elite hiciera en términos de "aniquilar" el espíritu de incertidumbre derivado del voto de los ciudadanos, quedaba siempre una brecha entre el control ejercido por aquélla y la manifestación de las preferencias de éstos. El dilema era justamente tal, porque en un universo en el que la noción de unanimidad seguía concibiéndose como un principio capital al que nadie parecía estar dispuesto a renunciar definitivamente, cualquier intento por hacer desaparecer aquella brecha, o bien corría el riesgo de apelar a nociones que por su propia procedencia desvirtuaban los principios revolucionarios de libertad e igualdad, o pagaba el costo político de anular la legitimidad fundada en la libre deliberación que debía acompañar al ejercicio del sufragio.

La primera parte busca detectar los principales nudos problemáticos que emergen con la instauración de la nueva representación política luego de la revolución. El primer capítulo, concebido como una introducción al tema central del libro, está destinado a plantear los ejes del debate representativo en el Río de la Plata durante la década revolucionaria. El objetivo, en este caso, es comprender mejor el marco en el que se engendró la crisis del año '20 –a la que en el segundo capítulo hemos definido como una crisis de representación– y el contexto en el que fue sancionada la ley electoral de 1821 (capítulo tercero), vigente hasta 1852. Dicha ley, profundamente innovadora según lo ha consagrado cierta historiografía, combinó de manera *sui generis* algunos de los lenguajes políticos que circulaban en aquellos años en el Río de la Plata para dar respuesta –a la luz de la experiencia previa– a uno de los más graves problemas abiertos por la revolución: el de la sucesión política.

La segunda parte penetra directamente en la cuestión medular del libro: las prácticas electorales desarrolladas en Buenos Aires durante la llamada *feliz experiencia rivadaviana*. Los capítulos cuarto y quinto se detienen en un análisis de las elecciones, en la consideración de los diferentes estratos que conformaron el universo electoral y en los distintos niveles de conflicto que emergieron asociados al voto. La ruptura del orden legal producida en 1828 (desarrollada en el capítulo sexto) estuvo íntimamente vinculada con la lógica adquirida por las elecciones realizadas luego de la restitución de las instituciones provinciales abolidas por el Congreso Constituyente en 1825. La posibilidad de crear en los primeros años de la *feliz experiencia* una fórmula exitosa capaz de garantizar la renovación pacífica de las autoridades provinciales –basada en la libre deliberación de las candidaturas–, fue perdiendo, poco a poco, su potencial originario. La dinámica asumida por

los procesos electorales luego del fracaso del Congreso Constituyente incidió de manera significativa en la fuerte conflictividad política desplegada entre 1828 y 1835 y en la resolución posterior que culminó con la instauración de un régimen de unanimidad.

La tercera parte del libro está destinada, precisamente, a analizar el papel del sufragio en la época de Rosas. Examina, en primer lugar, las diversas opciones planteadas en el interregno que separa la *feliz experiencia* de la *unanimidad rosista* y la compleja articulación existente entre los debates de tono más ideológico y doctrinario con la contingencia de los acontecimientos políticos (capítulo siete). En la intersección de ambos registros se halla la explicación de la fórmula adoptada por Rosas luego de 1835 y la peculiar configuración de su régimen, basado en la ingeniería política rivadaviana y en la aplicación sistemática del "terror". La supresión de la competencia electoral a través del sistema de "lista única" y la expansión de la frontera política en el territorio rural (tratados en el octavo capítulo) constituyeron los fundamentos de un régimen de tipo plebiscitario que colocaba a los rituales electorales en un estatus hasta ese momento desconocido. El último capítulo está destinado a describir este componente ritual –a la vez festivo y grotesco– del régimen rosista, a partir del cual el gobernador buscó ratificar su indiscutida autoridad en nombre de la "voluntad general" y la "uniformidad de opinión".

El propósito, entonces, consiste en establecer los puntos de contacto entre los procesos electorales y las viejas cuestiones que ya ha dejado planteadas la historiografía argentina y latinoamericana. El fenómeno del caudillismo, como los procesos de militarización y ruralización de la política asociados a aquél, se produjeron en íntima articulación con la nueva representación política desplegada luego de la independencia. Lejos de constituir fenómenos antagónicos, reproducen una compleja trama en la que el voto revela ser un factor de fundamental importancia a la hora de interpretar las motivaciones que llevaron a los distintos grupos de la elite a enfrentarse en diversas esferas. La inestabilidad política y las guerras civiles que caracterizaron toda esta etapa no pueden ser explicadas desde la sola perspectiva de la militarización o del caudillismo. En ellas juega un papel primordial la búsqueda de

una fórmula que fuera capaz, al mismo tiempo, de legitimar el poder político y de generar obediencia regulando la relación entre gobernantes y gobernados una vez resquebrajado el pacto monárquico. La cuestión del sufragio aparece, pues, en la base misma de esta inestabilidad y en el horizonte de todos los modelos representativos discutidos e implementados en el Río de la Plata entre 1810 y 1850. Y aunque la imagen que plantea la cita del comienzo resulte exagerada para extraer de ella conclusiones apresuradas, representa, sin embargo, un punto de partida ineludible que puede sintetizarse en la siguiente pregunta: ¿Qué valor asumió el acto de ir a votar para quienes vivieron y actuaron en esos años, y qué incidencia tuvo este gesto en la dinámica política de la época?

3. La Ley Electoral de 1821

El proceso abierto en Buenos Aires en 1821, designado por muchos como la *feliz experiencia rivadaviana,* es sin dudas muy conocido como lo son también los debates que su valoración ha merecido en la historiografía local. La dimensión siempre destacada ha sido la voluntad de transformación que movilizó a la elite gobernante en su política de reformas y el grado de optimismo que guió sus iniciativas. Aun reconociendo que tal optimismo no siempre tuvo su correlato en el éxito de las experiencias puestas en marcha, la certeza inicial de que era posible cambiar la sociedad a partir de una grilla legislativa aplicada desde la cúspide del Estado generó ciertas mutaciones en algunos aspectos del entramado social, entre los que se destaca la práctica política. Los argumentos tantas veces proclamados por los publicistas del régimen no fueron sólo invocaciones retóricas desvinculadas de la realidad sino que redefinieron a ésta en muchos sentidos, consolidando ciertos principios sobre los cuales no fue posible volver atrás.

¿Sobre qué bases se propuso la elite dirigente iniciar el proceso de transformación anhelado? En primer lugar, se hacía imprescindible volver la mirada sobre el territorio bonaerense y cerrar sus fronteras frente a potenciales ingerencias que pudieran perturbar la marcha hacia el *progreso* y la *felicidad pública.* La idea de que Buenos Aires debía desentenderse –al menos por un tiempo– de los lazos que la habían unido al resto del territorio del ex virreinato gozaba de un consenso en el interior de la provincia, extensivo no sólo a los sectores de la elite dirigente sino también a publicistas de muy diverso origen y a los grupos de la elite económico-social –reticentes hasta ese momento a participar de la cosa pública–, para quienes el caos desatado por la revolución junto con los costos de la guerra de independencia no hacían más

que reforzar la sensación de que en el nuevo orden de cosas tenían mucho que perder. En un impreso anónimo que circuló en Buenos Aires en los últimos meses de 1820 –y que por su condición de anonimato estimulaba la posibilidad de expresar aquello que en los periódicos u otros papeles públicos sólo podía decirse a media voz– se planteaba sin rodeos la posición que, de hecho, asumió la elite porteña poco después:

> "Ha llegado el caso en que los hijos de Buenos Aires, cuando no impelidos por el deber que nos impone la patria, al menos escarmentados por la terrible experiencia de cinco años de tiranía congresal, debemos empeñar todos nuestros esfuerzos y nuestros conocimientos para fijar la suerte de esa provincia; y ponerla a cubierto de las invasiones exteriores, y de la envidia e ingratitud de las provincias interiores. Yo no puedo oír sin desagrado hablar públicamente de la necesidad de convocar un Congreso general de las provincias libres (...) Buenos Aires se ha empobrecido y debilitado por atender a todas partes a la defensa del Estado... (mientras) que las provincias quieren arruinar a Buenos Aires y un Congreso general lo único que haría es llevar a cabo ese fin (...)
> Debe pues separarse absolutamente de los pueblos, dejarlos que sigan sus extravagancias y caprichos, no mezclarse en sus disensiones. Debe declararse provincia soberana e independiente, darse una constitución permanente, prescindir del sistema de federación y guardar con todas paz y buena inteligencia...".[58]

El gobierno de Buenos Aires se hizo cargo de este clima de opinión y, una vez pacificados los ánimos, no dudó en sabotear la reunión del Congreso proyectado en Córdoba al retirar sus diputados enviados para discutir la futura organización del país. *El Argos de Buenos Aires* –periódico que comenzó a editarse en 1821– apoyó esta medida, argumentando que "Buenos Aires, echando una ojeada detenida sobre la situación de todas las provincias, advirtiese que ni podía ni debía hacer más que despedirse por algún tiempo de ellas: clavar sus ojos en su mismo territorio y no separarlos de él...".[59] La convicción de que la reunión de un Congreso era prematura –ya que podía disparar los mismos conflictos de

la década revolucionaria– se complementaba con otra de tono más optimista: si Buenos Aires aseguraba su organización interna bajo un régimen republicano capaz de dar legitimidad y estabilidad a sus autoridades, sería posible expandir su ejemplo más allá de las fronteras de la provincia en una suerte de difusión de pedagogía política cultivada a través de los hechos.

Tal modelo político, sin embargo, no llegó a concretarse en una constitución escrita. A pesar de que la Junta de Representantes se declaró *extraordinaria y constituyente* el 3 de agosto de 1821 –dándose un plazo de un año para dictar una Constitución– y de nombrar una comisión de tres miembros para elaborar un proyecto, lo cierto es que éste nunca fue presentado ni sancionada carta orgánica alguna en el ámbito provincial hasta 1854. El nuevo régimen político se fue configurando a través de la sanción de un conjunto de leyes fundamentales que, a falta de una constitución escrita, rigieron y regularon el funcionamiento de las nuevas instituciones provinciales, y de un conjunto de prácticas –no contenidas explícitamente en la letra de la ley– que colaboraron en la definición de una determinada dinámica de funcionamiento del sistema político. Entre las primeras cabe destacar, además de la ley electoral, la ley para designar gobernador de la provincia, quien debía ser elegido por la Junta de Representantes con un mandato de tres años; las leyes que creaban los ministerios dependientes del Poder Ejecutivo (Gobierno y Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra) y las que regulaban sus funciones (entre las que se destaca el "gobierno provisional de los ministros" en caso de ausencia del gobernador); la reglamentación de las fechas en las que debían convocarse las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Legislatura y la forma en que ésta debía renovar sus miembros; la sanción del Reglamento Interno de la Sala de Representantes que establecía minuciosamente las pautas de funcionamiento del Poder Legislativo. Entre las prácticas no formalizadas sobresalen las vinculadas al principio de división de poderes: a pesar de no existir una norma que definiera las competencias de cada uno de ellos –más allá del intento por instaurar una reforma de justicia que resultó efímera en algunos aspectos–, se fue configurando una dinámica de funcionamiento que no dejaba dudas sobre el relevante

papel que asumía la Sala en su carácter de Poder Legislativo. Dicha dinámica, producto de las prácticas implementadas en los dos primeros años de la *feliz experiencia* entre la Junta y el Poder Ejecutivo –el que buscaba contrarrestar el poder de la Sala a través de la ingerencia de los ministros–, colocó a aquélla en el centro del poder político provincial. No sólo era la encargada de elegir al gobernador, sino además la responsable de discutir y aprobar el plan de reformas emprendido en aquellos años, votar el presupuesto anual de gastos, aceptar la creación de todo nuevo impuesto, evaluar lo actuado por el Ejecutivo y fijar el período de sesiones. El Poder Ejecutivo se desempeñó bajo los cánones de este principio –no aplicándose las *facultades extraordinarias* confiadas a los anteriores gobiernos revolucionarios– y cumplió con la presentación anual de su mensaje, que no era otra cosa que la rendición de cuentas de lo actuado durante su gestión.

Las reformas emprendidas en esos años –la mayoría impulsada por el Ministerio de Gobierno ocupado por Bernardino Rivadavia a partir de julio de 1821– buscaron transformar el mapa social, político y económico del nuevo Estado. El fomento a la iniciativa privada, la reforma financiera, la política de tierras, el reordenamiento urbano, el intento por disciplinar la fuerza de trabajo urbana y rural, como asimismo la iniciativa cultural en la que se destaca la fundación de la Universidad de Buenos Aires, son algunos de los aspectos de la política implementada durante el gobierno de Martín Rodríguez. También lo son los cambios producidos en la administración pública iniciados con las reformas de justicia y de policía (luego de la supresión de los cabildos) y que se continuaron con las reformas militar y eclesiástica.[60] Ampliamente discutidas estas últimas por el conjunto de la sociedad bonaerense, fueron el resultado de la racionalización que requería la administración del nuevo Estado a la vez que la demostración cabal del proceso de secularización iniciado.

La ley electoral para el Estado de Buenos Aires dictada en 1821 formó parte de este plan de reformas; para su elaboración la elite dirigente contó con algo que no poseía en 1810: una valiosa, aunque corta y conflictiva, experiencia política, que le permitió detectar los problemas pendientes a los que había que dar

pronta solución. Presentada en la Sala de Representantes a comienzos del mes de agosto, fue rápidamente sancionada y aplicada pocos días después de su aprobación legislativa, sin imaginar sus autores que habría de regir durante más de tres décadas en el espacio político provincial recientemente creado.

El imperativo de la inclusión: voto "universal" y directo

La ley electoral de 1821, conocida como la ley de *sufragio universal*, fue objeto de juicios muy diversos. Desde aquellos que vieron en ella la encarnación de la democracia representativa más avanzada del continente hasta los que, como Esteban Echeverría, la criticaron duramente por considerarla producto del gesto extemporáneo del grupo rivadaviano, han pasado por el campo historiográfico numerosas interpretaciones que coinciden, en su mayoría, en asignar a la ley de sufragio una gran excepcionalidad respecto a la naturaleza de los principios prescritos. Buenos Aires representaría, así, uno de los primeros ejemplos de sufragio universal en el mundo, ya que sólo la corta experiencia francesa de la época napoleónica con la Constitución del año VIII habría eliminado las trabas censatarias al voto, alejándose del caso norteamericano –cuyos estados no habrían legislado un sufragio tan amplio como prescribía la ley de 1821– y más aún de Inglaterra, donde el modelo del ciudadano-propietario habría funcionado aceitadamente hasta, por lo menos, los primeros reclamos cartistas iniciados en la década de 1830.[61] Francia, incluso, habría tenido que esperar hasta 1848, luego de la experiencia revolucionaria, para instaurar la universalidad del sufragio. Esta línea interpretativa siguió el clásico camino que condujo a buscar la excepcionalidad señalada en las filiaciones doctrinarias de los mentores de la ley, las que –en términos de un abordaje metodológico centrado en la noción de "influencias"– se presentan como los principales móviles que habrían llevado a su elaboración y aplicación. La cristalización de estos supuestos, además de consolidar una imagen mítica de la ley electoral asociada a un impulso demo-

crático *avant la lettre*, obturó la posibilidad de formular nuevas preguntas respecto al contexto en el que fue elaborada, a las intencionalidades de sus autores, a las ambigüedades derivadas de su formulación, como asimismo a los efectos producidos luego de ser aplicada. Entre los interrogantes pendientes, cabe preguntarse si la ley en cuestión fue tan excepcional para los propios contemporáneos a su implementación, o si esta imagen es sólo una herencia de las interpretaciones a las que se hace referencia.

Para contestar algunas de estas preguntas es preciso detenerse, en primer lugar, en el término *sufragio universal*. Sin pretender hacer una exégesis del concepto en cuestión –lo que implicaría discutir, entre muchas otras cosas, los diferentes significados que fue adquiriendo históricamente– ni entablar un debate sobre la pertinencia de utilizar ciertas categorías para definir procesos o acontecimientos que los contemporáneos nominaron de otro modo, es imprescindible señalar algunas cuestiones vinculadas a su uso. En tal dirección, el término *sufragio universal* no formaba parte del vocabulario político rioplatense en aquellos años; en verdad, éste fue acuñado bastante tiempo después bajo la influencia de la generación del '37 y especialmente de Esteban Echeverría, quien comenzó a denominar de tal modo a la ley electoral de 1821, en un contexto doctrinario e ideológico muy diferente. La universalidad del sufragio asumía para el autor del *Dogma* el sentido convencional que desde la Revolución Francesa se le otorgaba al término: su único significado residía en la inexistencia de una exclusión social legal del derecho de voto (activo y masculino) y en la ausencia de criterios vinculados a la riqueza, la instrucción o la profesión. Influido por el pensamiento doctrinario francés que planteaba serias limitaciones al sufragio, Echeverría afirmaba que el grupo rivadaviano "aferrado a las teorías sociales de Francia", había otorgado un derecho sin límites, dando lugar, pocos años más tarde, a la temible tiranía de Rosas.[62]

La matriz francesa que Echeverría le atribuía al grupo rivadaviano para explicar las "influencias" que habrían predominado en la selección de los nuevos principios representativos –retomada por muchos en los siglos XIX y XX–, fue luego matizada por otras interpretaciones más proclives a asignarle al utilitarismo inglés una

fuerte impronta en el gesto que llevó a la supuesta imposición del sufragio universal.[63] Estas interpretaciones se sustentan en la estrecha relación que trabó quien fue Ministro de Gobierno y miembro de la comisión redactora de la ley electoral –Bernardino Rivadavia– con Jeremy Bentham entre 1818 y 1822 y en la difusión de las obras de aquél en Buenos Aires a partir de los años '20.[64] El hecho de que el filósofo inglés estuviera postulando un sufragio "prácticamente universal" hacia 1817 habilitaría a pensar que la ley de 1821 fue producto de la importación de tal principio y, para algunos, la prueba más contundente de que la nueva elite dirigente habría buscado modernizar el espacio político imponiendo teorías ajenas a la sociedad que pretendía modificar.

Ambas posiciones, aun cuando recogen elementos que no se pueden desdeñar a la hora de interpretar las acciones de aquellos hombres –tal es el papel que jugaron los lenguajes políticos disponibles para hacer pensable un plan de reformas que, de hecho, buscaba transformar la dinámica social y política–, simplifican un proceso más complejo en el que no se contemplan las formas en que tales lenguajes circularon, el modo en que fueron leídos y los significados y usos que asumieron en el momento en que fueron aplicados. Haciendo sólo una breve mención a la primera de estas simplificaciones, sólo basta recordar tres datos. Por un lado, que en la economía de la obra de Bentham, el derecho de voto no ocupa un lugar predominante y que sus formulaciones resultan por momentos ambiguas dado que el sufragio era una variable dependiente de otros postulados más importantes en su teoría. En segundo lugar, que las versiones de las obras de Bentham con las que estaban familiarizados los líderes revolucionarios hispanoamericanos habían sido escritas directamente en francés por su editor, Etienne Dumont, quien no sólo tendía a simplificar el pensamiento del filósofo inglés sino además a suprimir aquellas partes consideradas más "radicales" con el objeto de garantizar una recepción más amplia de su obra. Tales supresiones referían, generalmente, a la consideración del gobierno democrático y a las reformas legales.[65] En tercer lugar, que más allá de que el derecho de voto pudo haber constituido un motivo de conversación en los ocasionales encuentros entre Bentham y Rivadavia –de lo que na-

turalmente no tenemos pruebas–, lo cierto es que no aparece tematizado en la correspondencia que intercambiaron ambos personajes. Esto hace presumir que, dada la importancia que asumen otros tópicos en su comunicación epistolar, el problema de la inclusión en el régimen representativo no alcanzó un estatus relevante para ambos interlocutores.[66]

Pasando a la segunda simplificación antes señalada, sobre la forma en que fueron leídos los lenguajes vinculados a la inclusión de los ciudadanos en el derecho de voto, no parece que los actores interpretaran estar siguiendo las huellas del sufragio universal. En la coyuntura en la que fue dictada la ley, no se discutió el grado de inclusión de la misma, ni menos aun la posibilidad de estar siguiendo los parámetros de alguna doctrina o modelo institucional que planteara las ventajas del sufragio universal. Según los testimonios disponibles no se generó un debate que expresara desacuerdos en torno a los niveles de inclusión dentro del mundo elector; las diferencias aparecieron algunos años más tarde, una vez aplicada la ley.[67] De los pocos indicios que quedan para conocer el verdadero sentido que asumió la definición del derecho de sufragio en aquel momento, sólo contamos con lo que la ley prescribía en su artículo 2º al determinar que "todo hombre libre, natural del país, o avecindado en él, desde la edad de 20 años, o antes si fuere emancipado, será hábil para elegir"[68] y con lo que la comisión redactora argumentó al expedirse sobre el proyecto, aprobado sin discusión en la Sala de Representantes:

> "(...) fuera de los esclavos, hay también una clase de hombres que reunidos por la indigencia en una dependencia absoluta, no son más inteligentes que los niños en los negocios públicos, ni más interesados que los extranjeros, ni más independientes quizá que los esclavos. La imperfección de la ciencia del gobierno no encontraba una regla fija que demarcase bien estas diferencias, y quedaba así un vacío de que se aprovechaba unas veces la aristocracia de los ricos y poderosos (...) y otras veces los demagogos (...) La garantía deseada contra estos dos extremos parece haberse encontrado en la condición de propiedad para ser elegido representante".[69]

De esta justificación se infiere que la ausencia de límites al sufragio no derivaba de una convicción democrática, sino de la imposibilidad de seguir una regla fija capaz de separar el mundo de los incluidos del de los excluidos. Quedaba claro que en el universo de los incluidos no debían estar los denominados *dependientes*, cuya propia caracterización los enfrentaba al mundo de los *hombres libres*; pero la ambigüedad que encerraban ambas condiciones llevaba a reconocer la dificultad para definirlas taxativamente. En este sentido, poco había cambiado en el imaginario político de la época: se mantenían las mismas nociones que habían justificado en el Estatuto de 1815 la exclusión de los domésticos asalariados del derecho de sufragio –por estar éstos considerados dentro de la condición de la dependencia social–, sólo que en este caso no se los excluía explícitamente. La ley electoral parece haber seguido, así, una tradición ya iniciada de sufragio amplio basada en la ambigua concepción de hombre libre y haber tomado el camino ineludible frente al problema ya detectado de la escasísima participación electoral.

Ahora bien, sobre los usos que asumieron estos conceptos en el momento en que fue aplicada la ley electoral (tercera limitación a la que se hizo referencia respecto de las interpretaciones centradas en la definición de sufragio universal), es preciso señalar que el hecho de que el voto activo se asentara sobre la ambigua condición de *hombre libre* fue fuente de muchos equívocos. Aunque en los próximos capítulos se tratará este tema, es posible adelantar que la propia indefinición que expresaba la comisión redactora al señalar la ausencia de una regla fija capaz de separar a los hombres libres de los que no lo eran, se manifestó en las prácticas electorales que, alternativamente y según la conformación de las mesas escrutadoras de votos, excluían o incluían a ciertas categorías de hombres del derecho de sufragio. De acuerdo a los testimonios de las actas electorales o de la misma prensa periódica, se advierte que el silencio de la ley generó permanentes conflictos en el momento de definir quiénes podían o no votar. Se hacía evidente, a través de estas discusiones, que en el interior de la sociedad rioplatense circulaban muy diferentes definiciones sobre la condición de *hombre libre*. Categorías como las de *jornale-*

ro, doméstico, asalariado, o *agregado,* quedaban en un umbral de incertidumbre en el que nadie acertaba a definir si quienes asumían tal condición podían ser considerados legítimos sufragantes. Incluso otras, como las de *siervo* o *esclavo* fueron sometidas a debate, dadas las denuncias que existían respecto de su participación en las elecciones del período. La situación se complicaba aún más, al incluir en la ley la posibilidad de que el elector fuera un *hombre libre* o un *avecindado.* Las interpretaciones que sobre la segunda categoría realizaban los miembros de las mesas escrutadoras eran tan disímiles como las que definían al hombre libre. En algunos casos se incluía a los extranjeros –por considerar que la condición de vecindad permitía, luego de una probada residencia en el lugar, el derecho de sufragio–, así como en otros sólo se permitía votar a quienes eran considerados *vecinos* según la vieja definición de "casados, afincados y arraigados". Aunque estas exclusiones no estaban generalizadas –pudiéndose afirmar que la ley de 1821 amplió notablemente el universo representado–, es preciso destacar la poca claridad que existía respecto del imperativo de la inclusión. Sólo dos cosas parecían escapar de la duda: la primera, que el voto activo no se había definido a través del censo; la segunda, que la gran ampliación del universo representado tuvo que ver también con la disminución del requisito de la edad para ejercer el derecho de voto. La reducción del piso etario –que pasó de 25 años, según lo prescrito en el Estatuto de 1815, a 20 años– implicó la incorporación de "elementos jóvenes" en las elecciones celebradas luego de 1821, según afirman los testimonios existentes.

De lo dicho hasta aquí se deduce que la utilización del concepto de sufragio universal para nominar a la ley electoral de 1821 no respeta ni el contenido actual del término –que supone la ausencia de límites tanto para el ejercicio del voto activo como pasivo por parte de hombres y mujeres mayores de edad– ni la forma en que fue concebido por los contemporáneos el criterio de inclusión en el régimen representativo. Es más pertinente hablar de un derecho de voto "amplio" que, en parte, sigue una tradición iniciada con la revolución, pero que se hace aún más explícito en función de los problemas detectados por la elite dirigente luego de diez años de celebrar elecciones que no lograban congregar más que a una reducida minoría. Más allá de lo que aduce la comisión redactora al reconocer la dificultad de encontrar una "regla fija" que separe a los que se consideraba hábiles para elegir, no hay que olvidar que cualquier "regla fija" en una sociedad como la rioplatense hubiera excluido a la mayoría de la población. De esto era consciente la elite dirigente: la tan mentada profecía de que si votaban todos se eliminaría el faccionalismo y se disciplinaría la movilización iniciada en esos años, constituye una de las razones sobre las que se asienta la ausencia de límites al sufragio.

La ampliación de los incluidos en el voto activo no aparecía, además, como una amenaza para quienes discutieron los términos de la ley porque, entre otras cosas, contaban con "la garantía" de un voto pasivo limitado a los propietarios. La comisión redactora era clara en su formulación al señalar que dicha garantía "parece haberse encontrado en la condición de propiedad para ser elegido representante". La exigencia formaba parte de un horizonte común a todos los regímenes representativos vigentes en distintas latitudes. La asimetría entre electores y elegibles constituía un principio que, con mayores o menores requerimientos en cada caso, no era cuestionado por las teorías en boga en aquellos años. Así, el artículo 3º de la ley electoral restringía la calidad del electo a "todo ciudadano mayor de 25 años, que posea alguna propiedad inmueble, o industrial". Este aspecto de la ley generó mayor debate que la definición del voto activo, expresándose en el ámbito local una mayor preocupación por el reclutamiento de los elegidos que por el de los electores. Algunas voces que se levantaron desde la prensa periódica lo hicieron para cuestionar la baja calificación requerida para los electos. La observación que hacía *El Centinela* el 15 de diciembre de 1822 respecto de lo que consideraba un vacío dejado por la ley electoral era el siguiente: "Este vacío es, el que en dicha ley no se prefijan las proporciones privadas que debe tener un ciudadano para ser un representante independiente: es decir o que tenga tal capital, o que goce de tal renta".

Seguramente no fue ajeno a este vacío el hecho de que muchos miembros de la elite dirigente estaban lejos de asumir el per-

fil requerido por las teorías liberales en boga en Europa que planteaban la necesidad de que los más ricos –especialmente los propietarios de tierras– fueran los encargados de conducir los destinos de los gobiernos. Aunque en el próximo capítulo se analizará este punto, es conveniente recordar que, más allá de la inclusión de algunos miembros de la elite económico social, el nuevo elenco dirigente estaba constituido por personajes que habían hecho de la revolución su propia carrera política (militares, abogados, clérigos) y que, sin lugar a dudas, cualquier calificación demasiado precisa sobre la proporción de renta o capital requerida para asumir la condición de elegible corría el riesgo de dejar fuera a muchos de los involucrados en la propia discusión del proyecto de ley electoral. De hecho, la comisión redactora argumentaba al respecto:

> "En esta tierra nueva, ferasísima, que empezamos a poblar, los medios de subsistir son tantos que cualquiera de nuestros pequeños propietarios cuenta ciertamente con más utilidades y más independencia que otro de su clase en Europa, aunque posea doble capital (...) Más aunque la ventajosa situación de nuestro pueblo haga inútil la condición de una renta en los miembros de la representación, no deja por eso de ser necesaria la de una propiedad inmueble o industrial".

La atención privilegiada que se prestó al supuesto de la universalidad del sufragio no sólo creó una imagen distorsionada respecto del imaginario que rodeó a la sanción de la ley sino que además escondió el elemento más innovador en ella prescrito al instaurar el voto directo. Si la elite dirigente no percibió estar realizando un gesto excepcional sin precedentes al ampliar el universo de sufragantes, no parece ocurrir lo mismo cuando se trata de explicar la imposición de un régimen de elección directa. En este caso, los contemporáneos se encargaron de destacar el "adelanto" que significaba adoptar los modelos representativos más "modernos" –según las tendencias en boga en aquellos años– al establecer en el primer artículo de la ley que "será directa la elección de representantes, que deben completar la representación

extraordinaria y constituyente". Así lo reconocía la comisión redactora al dedicarle mayor espacio en la "exposición de los motivos del decreto que regla las elecciones" –antes citada– a las bondades que traería el voto directo:

> "Que las elecciones directas sean las más legítimas, hablando en rigor de principios, es cosa fuera de cuestión (...) Prescindiendo del instinto del pueblo para elegirse sus órganos y defensores, bastará detenerse a considerar los inconvenientes gravísimos que traen consigo las elecciones indirectas...".

Los argumentos esgrimidos a continuación por la comisión redactora reproducían, en gran parte, los expuestos por autores europeos que defendían el voto directo. La invocación a que la elección indirecta debilitaba la confianza pública y el interés de los electores, que los colegios electorales se componían de un número reducido de personas que los hacía susceptibles a las influencias del poder y que sus miembros tendían a designar a sus familiares y amigos en los lugares más expectables del gobierno fomentando el faccionalismo, tenía un gran parecido de familia con la crítica feroz que Benjamín Constant realizaba en sus *Principios de Política* al régimen de voto indirecto.[70] La cita explícita de Constant aparecía en la prensa periódica y en algunos debates de la Sala cuando se destacaban las bondades del voto directo, de la misma manera que se recuperaban los regímenes electorales inglés y norteamericano para subrayar los avances que habría hecho el régimen representativo en Buenos Aires al suprimir los colegios electorales. *El Centinela*, por ejemplo, recordaba apenas un año después de aplicarse la nueva ley electoral:

> "Diferentes leyes de elecciones se han dictado en el curso de la revolución; mas solamente una, esto es la que actualmente rige, sancionada en el año de 1821, es la que ha puesto al pueblo en el pleno goce de su derecho de elegir, porque según dicha ley ninguna voluntad intermedia se interpone entre la del pueblo y el cuerpo representativo –quiere decir que la elección es directa como en los Estados Unidos–. Este gran paso dado

> en favor de la mayor seguridad y acierto en las elecciones populares, ha puesto al pueblo a cubierto de las pretensiones de los facciosos recopilados en las *juntas electorales*, para hacer o la voluntad de sus patronos a quienes podían venderse porque eran pocos, o cuando mucho favor se les haga, la suya propia con abandono total de la voluntad de sus comitentes".[71]

Cabe recordar, además, que estos argumentos fueron invocados por los liberales franceses en 1817, cuando protagonizaron el gran debate que dio como resultado la sanción de la ley electoral más importante de la Restauración. De dicho debate –en el que se teorizó el principio de elección directa y la limitación del número de electores según el censo– fue testigo Bernardino Rivadavia, quien en ese momento se hallaba en París en la misión diplomática que lo retuvo en Europa por más de un quinquenio. En una carta que Rivadavia le enviara a Pueyrredón ese mismo año se hace referencia a dicha ley de elecciones:

> "Entre las leyes adoptadas es, sobre todas, remarcable la de las elecciones de diputados, que es bastante popular. Mas al paso que ella obtuvo una aprobación general irritó al partido que aquí llaman ultrarrealista, y los tres príncipes y la princesa de la familia real dirigieron al rey una protesta contra esta ley; la que, en mi opinión, tarde o temprano producirá grandes males, y les costará, acaso, demasiado caro a los nuevos protestantes".[72]

Aunque Rivadavia no explica los motivos de su evaluación negativa respecto de la ley electoral francesa, lo cierto es que su carta da testimonio de haber estado muy atento a los debates suscitados en torno a los principios legislados en esa coyuntura. En tal dirección, las experiencias mostraban –en Inglaterra, Estados Unidos y, a partir de 1817, en Francia– que el sistema de elección directa iba siempre combinado con un régimen censatario. Según afirmaba Duport en Francia, esta combinatoria respondía al temor de que las elecciones se convirtieran en asambleas tumultuosas y a la necesidad de controlar un acto del que se esperaban desordenadas turbas de votantes. Estas experiencias, indudablemente, estaban muy lejos de las vividas en el Río de la Plata. Las elecciones realizadas durante la década revolucionaria, lejos de mostrar grandes contingentes de electores, reflejaban la necesidad de crearlos. Los tumultos no se producían en las mesas electorales, sino en las asambleas o cabildos abiertos. El sufragio indirecto, visualizado en los años precedentes como el sistema capaz de superar el ejercicio directo de la soberanía a través de dichas asambleas, se había mostrado incapaz de transformar la práctica política en aquellos puntos en los que la elite se mostraba más preocupada: alentar la mayor participación electoral y erradicar las disputas facciosas. Por estas razones fue posible combinar en la ley electoral de 1821 aquello que para los liberales de la Restauración era incombinable: sufragio amplio y voto directo. Las filiaciones doctrinarias e influencias ideológicas posibles de detectar en ambos principios se plasmaron en un esbozo de respuesta en el que no estuvo ausente una cierta dosis de pragmatismo político. Crear al sufragante –y con él una nueva legitimidad basada en la fuerza del número– significaba no sólo institucionalizar un régimen representativo que eliminara las trabas al sufragio, sino, además, transformar las prácticas políticas desarrolladas hasta ese momento. Para superar el piso de sufragantes logrado entre 1810 y 1820 se requería de una fuerte voluntad política por parte de la elite gobernante para conducir el proceso electoral por caminos aún no transitados.

De hecho, las primeras elecciones realizadas apenas dictada la ley no lograron alcanzar los 300 votos en la ciudad. Convocada en la misma semana en que fue promulgada, pocos conocían su contenido y muy escasos preparativos se pudieron hacer para movilizar a un electorado que ahora, potencialmente, era más vasto. Si bien no prosperó la propuesta de establecer el voto obligatorio con "imposición de una multa u otra pena cualquiera al ciudadano que se excusase de asistir a la elección de los representantes" presentada por un diputado de la Junta al discutirse el proyecto de ley de elecciones, la preocupación por la escasa cantidad de votantes persistió entre los miembros de la elite gobernante.[73] En diciembre de 1821, durante una sesión en la Junta de Representantes, Valentín Gómez se manifestaba deseoso de "que las votaciones

públicas que se han de hacer para la elección de los SS Representantes fuesen más numerosas que lo que prometía el espíritu que se notaba bastante apagado en esta clase de elecciones que seguramente deben mirarse como asunto de la mayor gravedad" y recomendada que " el Gobierno prepare y avive por algún medio la mayor solemnidad de estos actos populares...".[74] Se reconocía que una ley no resolvía por sí sola los problemas pendientes sino que ofrecía la base institucional para crear, sobre sus principios y explícitos silencios, las prácticas que requería la constitución de un nuevo espacio político. Aunque esto constituye el asunto de los próximos capítulos, se puede afirmar que a partir de ese momento la elite redefinió sus viejas prácticas, adaptándose a las reglas de juego impuestas por el nuevo régimen representativo. Sólo esta tarea de transformación en el interior de las prácticas políticas hizo posible que en menos de dos años se multiplicara el número de sufragantes, alcanzando a superar en algunas elecciones los tres millares de votos.

Así, pues, la constante amenaza de la plebe que los países europeos tomaban en consideración al legislar sobre sus regímenes electorales, no representaba un peligro inminente en el Río de la Plata. La verdadera amenaza provenía, según evaluaba la elite criolla, de la forma asambleísta bajo la cual la plebe muchas veces se expresaba, coartando la posibilidad de crear un gobierno estable y duradero. Desde las asambleas o cabildos abiertos se cuestionaba siempre a las autoridades legalmente estatuidas –esto es, designadas a través de un régimen representativo con sufragio indirecto–, en nombre, generalmente, de una ilegitimidad de origen que residía en el escasísimo número de votos con el que dicho gobierno había sido electo. ¿Cómo superar esta dificultad? ¿Era suficiente instaurar un régimen representativo con las características del que acababa de dictarse para eliminar esta amenaza? Hacía falta un segundo gesto, tan contundente como el primero: para erradicar el asambleísmo era preciso suprimir la institución que le había dado origen. La vida del Cabildo, una vez dictada la ley electoral, tenía los días contados.

La supresión del Cabildo y la integración de ciudad y campaña en el nuevo régimen representativo

Cuatro meses después de promulgada la ley electoral se suprimieron los dos cabildos existentes en la provincia de Buenos Aires: el de la antigua capital del Virreinato y el de Luján. Las razones que explican la medida tomada por la Junta de Representantes –profusamente estudiadas y discutidas– están absolutamente vinculadas al proceso de transformación iniciado luego de la crisis del año '20.[75] La creación de un Estado provincial autónomo que intentaba centralizar las funciones de hacienda, justicia y policía era difícilmente compatible con la existencia de dos cabildos que se repartían la jurisdicción provincial desde el siglo XVIII.[76] La alternativa de una convivencia pacífica sólo podía derivar de una profunda reforma de la institución capitular que redujera las atribuciones de los ayuntamientos a las asignadas en el más moderno municipalismo impuesto en Estados Unidos o Francia. El debate desplegado en la Sala muestra que, aun cuando se contempló la posibilidad de tal reforma, la mayoría de los diputados se inclinaron por la supresión lisa y llana de la principal institución de origen colonial que había quedado en pie después de la revolución.[77]

Los argumentos a favor de esta opción no se centraron, sin embargo, en la superposición de funciones que ambas entidades reunían sino en el problema de la representación política. El ministro de Gobierno, Bernardino Rivadavia, encargado de elaborar y defender el proyecto de supresión frente a la Sala de Representantes, fue muy claro al respecto:

> "(...) cuanto en España en el reinado de Carlos III y Felipe V, y habiendo marcado el carácter, facultades y modificaciones de los Cabildos de América establecidos por el Gobierno Peninsular dijo que tan necesarios eran los Cabildos en aquel orden, como innecesarios al presente; que en un Gobierno Monárquico absoluto en el que la soberanía nacional estaba personificada al individuo que la ejercía por título de sucesión, era indispensable reservarse un resto de autoridad para los Pueblos depositándola en manos de los que en aquel orden obtenían

> su representación, pero que este establecimiento era incompatible con un Gobierno Representativo en que esa autoridad suprema ha retrovertido a la sociedad, y exerce con toda la plenitud de un sistema liberal por medio de aquellas autoridades que tienen la viva representación de los Pueblos confusiones reales que les ha circunscrito la naturaleza del Gobierno actual y los pactos sociales; que en ese estado aparecen los Cabildos sin una atribución real, y útil al público...".[78]

La contraposición entre vieja y nueva representación se erigió en el argumento central para fundamentar la incompatibilidad entre el espacio político tradicional con base en el Cabildo y el nuevo espacio estatal provincial. Tal como afirmaba Rivadavia, la representación antigua (derivada de la teoría monárquica en la que los cuerpos y estamentos representaban a sus mandantes frente al Rey) reconocía a los cabildos –en el caso de la monarquía española– como los únicos cuerpos a través de los cuales se había ejercido este tipo de representación en América. La nueva representación, en cambio, a la que Rivadavia denominaba *liberal*, era aquélla que había comenzado a plasmarse luego de la revolución, momento en el que "la autoridad suprema retrovertió a la sociedad" y que intentaba consolidarse con la ley electoral dictada en agosto de ese mismo año. La convivencia entre ambas formas de representación sólo podía conducir, en la perspectiva de Rivadavia y sus seguidores, a un estado de permanente conflicto. Disputa que se vería agravada en el Río de la Plata dada la realidad política que precedió al debate sobre la supresión. Los ayuntamientos se habían constituido durante la década revolucionaria en entidades con vocación soberana y en el símbolo de la muy amenazante práctica asambleísta. Los cabildos abiertos o asambleas populares que contaron con la anuencia de aquéllos no desaparecerían del escenario bonaerense, según la evaluación que hacían los miembros de la elite dirigente que impulsaban el proyecto, si no se suprimía la institución que le había dado origen. Parecía no ser suficiente fundar un régimen representativo con voto directo para contrarrestar lo que el propio Rivadavia reconocía: "que el poder de los Cabildos, funesto a todos los gobiernos anteriores, siempre sería

azaroso a la representación de la Provincia por *esa parte de popularidad que le usurpaba*".[79] Esa popularidad había puesto en jaque a todos los gobiernos sucedidos durante aquellos diez años. Si no se tomaban medidas drásticas, las futuras autoridades provinciales podrían correr igual suerte.

Los dos cabildos bonaerenses fueron, finalmente, suprimidos, en un clima que no parece haber despertado demasiada inquietud si se atiende a la tibia oposición expresada en la Sala y a la pasiva actitud adoptada por los capitulares. Desaparecida la institución capitular y en ausencia de un poder central luego de la caída del Directorio, la disputa por el sujeto de imputación soberana quedaba aplazada. El *pueblo* de Buenos Aires se desentendía de los posibles lazos que podían unirlo a una entidad política mayor e integraba a la ciudad y su campaña en el nuevo régimen representativo inaugurado con la ley electoral de 1821. ¿Cómo se produjo, entonces, la integración del espacio urbano y rural luego de los debates que se sucedieron en los años precedentes y, especialmente, durante la crisis de 1820? ¿Sobre qué bases se distribuyó la representación: sobre el criterio tan discutido que vinculaba automáticamente el número de diputados con el número de habitantes de cada distrito o respetando las tradicionales jerarquías territoriales que subordinaban la campaña a la ciudad, único espacio institucionalizado durante la colonia? Al quedar suprimidos los cabildos desaparecía la entidad sobre la que se había fundado la subordinación de la campaña, la cual sólo cobraba existencia en función de su dependencia del ayuntamiento. En dicho contexto, no había lugar para establecer en el nuevo régimen representativo tal jerarquía. El abandono, sin embargo, de aquellas nociones tan frecuentemente utilizadas en los primeros años de la década revolucionaria, no significó implementar el mecanismo que vinculaba directamente cantidad de población y número de representantes. La solución proporcionada por la ley electoral representó una fórmula intermedia que dejó, en un primer momento, la misma cantidad de representantes que había establecido el Estatuto Provisorio de 1815 para ciudad y campaña –doce y once respectivamente– según los datos del censo realizado en aquel año, pero sin establecer el principio que reajustaba automática-

mente la representación a los cambios producidos a nivel demográfico. La ley electoral de 1821 callaba respecto de este punto, dejando en manos de la Sala –sólo como producto de su silencio– la decisión de reasignar el número de representantes a cada espacio. De hecho, poco tiempo después de constituida, la Junta aprobó duplicar su número de diputados manteniendo la misma proporción que colocaba en una representación desigual a ciudad y campo (24 diputados para la ciudad y 23 para la campaña). Es preciso recordar que para esa época ambas poblaciones se habían equiparado. Aunque las estimaciones son muy imprecisas, las tendencias muestran que la población de la campaña (alrededor de 62.000 habitantes) ya estaría superando la cantidad de habitantes de la ciudad (55.000).

Las diferencias entre ciudad y campaña se manifestaron, además, en los mecanismos electorales estipulados por la ley para ser aplicados en cada espacio. La base territorial sobre la que se dividió la ciudad para la realización de las elecciones fue la *parroquia* (ocho en 1821) mientras que la campaña quedó fraccionada en 11 secciones en cuyo interior se ubicaban los *partidos*. Éstos, en verdad, eran jurisdicciones territoriales de origen colonial muy amplias que incluían centros poblados donde se realizaban las asambleas electorales. Las autoridades de mesa se reunían luego en el pueblo más antiguo de la sección o, en su defecto, en el que estuviera situado "más al centro de entre ellas" para realizar el escrutinio. Las mesas electorales de cada parroquia de la ciudad debían constituirse, según el artículo 9º de la ley electoral, a través del "nombramiento a pluralidad por los presentes, de presidente y cuatro escrutadores", mientras que en la campaña los escrutadores eran electivos pero la presidencia de la mesa no lo era; ésta quedaba en manos de los alcaldes de hermandad, rápidamente reemplazados en la función por los jueces de paz una vez suprimidos los cabildos de la provincia. La condición electiva de los escrutadores significaba otorgar a quienes podían influir en la conformación de las mesas un poder nada desdeñable; especialmente si se tiene en cuenta que la ley no contemplaba la confección de padrones previos a la elección. Las autoridades electas en el momento mismo de constituirse la asamblea electoral tenían la atribución

de decidir, siguiendo para ello su propio criterio, quiénes quedaban incluidos o excluidos del derecho de voto.[80] Tal como mencionamos anteriormente, dada la ambigüedad bajo la que quedaba definida la condición del elector, la potestad concedida a la mesa electoral era tan importante que, varios años después de sancionada la ley, un diputado de la Sala aseguraba "... que ya es un axioma gano la mesa, gano las elecciones; algo más en el día se ha llegado a tal punto, que ganada la mesa de madera, ya se tiene ganada la electoral, y ganada ésta, las elecciones".[81] La soberanía de las mesas electorales era reforzada, además, a través de la segunda atribución que la ley le otorgaba: la de realizar el escrutinio y, según sus resultados, "proclamar por electos a los que obtengan la pluralidad de sufragios". El único recurso que quedaba, una vez consumado el acto y proclamados los diputados electos, era que la Junta de Representantes –en su carácter de revisora de las actas y escrutinios– suspendiera la elección por no atenerse a las formalidades legales establecidas. Esto sucedió en muy contadas ocasiones porque la Sala, generalmente, consideraba que una vez hechos los escrutinios las mesas eran *soberanas* en su decisión. Resulta ilustrativo observar las discusiones planteadas en la Junta de Representantes respecto de las atribuciones de las mesas electorales, para comprobar el poder que aquélla les proporcionaba. Era muy común que después de cada elección las autoridades de mesa hicieran consultas a la Sala para evacuar dudas respecto de las ambiguas definiciones –o de los explícitos silencios– de la ley electoral. En estos casos, los diputados tenían por norma respetar las decisiones tomadas por la mesa, sobre todo cuando se ponía en cuestión el resultado del escrutinio. En 1827, dada la reiteración de estas consultas –y los conflictos por ellas generadas– la Sala aprobó en su sesión del 18 de septiembre el siguiente decreto: "Artículo único: La Mesa Central escrutadora, en uso de las facultades que le otorga la ley de elecciones, se halla autorizada para practicar el escrutinio general, en términos que se salven toda duda racional, en orden a la legalidad de las elecciones".

En el debate del citado decreto (en la sesión celebrada el 29 de agosto de 1827) el diputado Álzaga definía lo que consideraba atribución de la mesa electoral:

> "Más como yo niego que la Sala sea el juez competente, digo que la reclamación está mal hecha aquí, y para ello me referiré a la ley de elecciones que da esas atribuciones a la mesa, cuales son el examinar los votos, contarlos para ver cuál es la persona electa, y cuidar de que los que voten tengan las calidades que previene la ley. De consiguiente *el Juez competente era la mesa,* y ante la mesa debió hacer ese reclamo dando la cara, no ocultándola; y así de cualquier modo que se mire veo que es inoportuna esta reclamación ahora, porque el acto es consumado".

Lo que el diputado expresaba era, en verdad, el sentido común que predominaba en aquellos años respecto del papel de las mesas electorales. Existía, en esta dirección, una delegación de las funciones más relevantes del acto en el que se dirimía la soberanía, desde la cúspide hacia la base. Claro que dicha delegación se efectuaba bajo ciertas llaves de control, algunas producto de lo estipulado en la ley, y otras, efecto de las prácticas electorales. En el primer caso, la principal llave de control residía en las autoridades designadas para presidir la elección de las autoridades de mesa. En la ciudad eran los jueces de paz y los alcaldes y tenientes, mientras que en la campaña los jueces de paz presidían las mesas y la elección de los escrutadores. El poder e influencia ejercido por estas autoridades en las elecciones –nombradas directamente por el gobierno provincial– se analizará más adelante; no obstante, es preciso destacar en este punto la diferencia que la ley estableció entre ciudad y campaña al legislar la configuración de las mesas. El presidente electivo sólo era permitido en la ciudad, mientras que en el campo se le otorgaba a la figura del juez de paz un papel mucho más preponderante que en el ámbito urbano.

Estas no fueron, sin embargo, las únicas diferencias que estipuló la ley respecto de la representación de ciudad y campaña. Existía otra, quizá la más relevante por los efectos que produjo en la dinámica política posterior, sobre la que es necesario llamar la atención. En la ciudad, los sufragantes de cada parroquia debían votar por la totalidad de los representantes a renovar, mientras que

en la campaña los votantes sufragaban por un representante de su sección. Esto significaba que en la ciudad se votaba por listas bajo un sistema que podríamos denominar plurinominal a simple pluralidad por acumulación de votos –o sistema de "lista abierta" en el que los electores podían elaborar sus propias listas según las preferencias personales– y en el campo por un solo candidato por sección –apenas se dictó la ley– y por dos (a veces tres) candidatos –según la coyuntura y la sección a la que pertenecía el sufragante– luego de duplicarse el número de representantes de la Sala. Es pertinente señalar que tal prescripción no implicó que el diputado electo por una determinada sección de campaña representara a dicha sección en los términos que un tipo de representación antigua podría hacer suponer. Pese a no estar explícitamente dicho en la letra de la ley, de la normativa se infiere que el diputado era representante del pueblo de Buenos Aires y no de una circunscripción en particular. A esto se le sumaba el hecho de que no se contemplaba la figura del mandato imperativo a través del cual el diputado se habría convertido en un apoderado de sus poderdantes. Si bien existieron propuestas de establecer la figura del mandato para el funcionamiento de la Junta de Representantes durante la crisis del año '20 (extendiéndose instrucciones, en algunos casos, para los diputados electos por alguna de las secciones de campaña), éstas fueron descartadas apenas se aquietaron los ánimos.[82] Un artículo remitido a *La Gaceta* publicado el 23 agosto de 1820 reflexionaba al respecto:

> "No hay duda repito, que la pasada Junta de Representantes ha sido la más legítimamente nombrada; pero como nosotros debemos considerar siempre a los representantes como a unos meros apoderados del pueblo, sujetos enteramente a su voluntad, debemos también observar que, para que obren con arreglo a esta voluntad de su poderdante no les basta ser legítimamente nombrados; también necesitan ser –bien y legítimamente instruidos. Quizás algunos de los desaciertos que pudo haber cometido dicha junta, provinieron de la falta de instrucciones...".

Suprimida la noción de mandato imperativo, la representación que nacía de la nueva ley electoral eliminaba uno de los elementos más característicos de la representación del antiguo régimen, imputándola ahora al nuevo sujeto de soberanía surgido de la crisis del año '20: el Estado de Buenos Aires. Aunque en su interior no se establecía una ciudadanía unificada que igualara a ciudad y campo bajo los mismos mecanismos electorales, es cierto también que se abandonaban los tradicionales criterios basados en jerarquías corporativo-territoriales vigentes en la década revolucionaria. La resolución planteada en 1821 significó una salida intermedia frente a los polos extremos planteados un año antes: ni "cuerpos morales" definiendo la representación, ni distribución del número de diputados según la cantidad de población. Fue la decisión política de la nueva Sala de Representantes la que quedó finalmente como árbitro –en el presente y en el futuro– de la distribución cuantitativa de la representación en cada espacio.

Despejada, entonces, la amenaza que podía provenir de la invocación soberana de los pueblos existentes en el interior de la provincia y el peligro latente de asambleas (al suprimirse los cabildos que las impulsaban y le daban cobijo), quedaba pendiente el problema de la soberanía del número. El voto directo y un derecho amplio de sufragio venían, justamente, a intentar resolver el gran déficit de la revolución: hacer realidad el principio tan proclamado de que la soberanía residía en el pueblo. Un pueblo que parecía esconderse tras los umbrales de sus casas particulares cuando debía ejercer el "derecho más augusto" en el que residía la soberanía, como era el elegir a sus propios gobernantes. Una vez dictada la ley electoral sólo restaba esperar los efectos que habría de producir para evaluar en la dinámica misma de los procesos electorales su grado de éxito o fracaso.

SEGUNDA PARTE:
Las elecciones durante la *feliz experiencia rivadaviana*

6. Guerra y política: entre la legalidad electoral y la práctica pactista

La Constitución de 1826, sancionada en un contexto absolutamente desfavorable –guerra civil en el interior y guerra contra el Brasil– marcó la crisis final del Congreso y con ella la de parte de un grupo dirigente que, poco a poco, quedó aislado de la escena política rioplatense.[140] La renuncia de Rivadavia a la presidencia fue seguida por la restitución de la provincia de Buenos Aires a su antigua jurisdicción, decretándose la reinstalación de la Junta de Representantes por orden del presidente provisorio, Vicente López y Planes. Las elecciones realizadas en julio de 1827 para formar nueva Sala, dieron el triunfo a la vieja oposición que desde 1824 le disputaba al Partido del Orden su hegemonía en la provincia, aunque es preciso advertir que ni éste ni aquélla eran los mismos que tres años atrás. Las divisiones producidas en el interior de la elite dirigente a raíz de las discusiones suscitadas en el Congreso que fenecía y, especialmente, las creadas a partir de la ley de capitalización, habían profundizado la división facciosa y realineado a sus miembros según una lógica que combinaba, dificultosamente, la política facciosa con la de los intereses estrictamente personales. La nueva Legislatura designó gobernador a Dorrego y pocos días después removió a los diputados por Buenos Aires del Congreso General Constituyente, dando así el golpe de gracia que culminó con su disolución. Buenos Aires reasumió, nuevamente, la dirección de la Guerra y Relaciones Exteriores, quedando Dorrego al frente de la conflictiva paz con el Brasil y de la no menos problemática situación que imperaba internamente en el recién restituido Estado provincial.

¿Qué había cambiado en el escenario político bonaerense luego de la experiencia vivida en el Congreso? ¿Qué nuevos itinerarios se abrieron, una vez restituidas las instituciones provinciales creadas en 1821, luego del *impasse* que las vio desaparecer duran-

te más de un año con la ley de capitalización? Las elecciones celebradas después de 1827 reflejan la dificultad por separar aquello que en la *feliz experiencia* había logrado deslindarse: el plano de la política de la lógica de la guerra.

De la *feliz experiencia* a la revolución decembrista

El 20 de julio de 1827, dos días antes de celebrarse las elecciones convocadas para restituir la Legislatura provincial, *La Crónica Política y Literaria de Buenos Aires* vaticinaba que "las elecciones van a abrirse en circunstancias espinosas". El mismo artículo adjudicaba tales circunstancias a una razón, que si bien constituía un lugar común en el discurso de la época, no dejaba de tener fuerte anclaje en una realidad que, indudablemente, había cambiado. El *espíritu de partido o facción* al que aludía el editorial, no representaba un mero giro retórico que recogía los fundamentos de un discurso casi universal, repetido durante toda la primera mitad del siglo XIX; remitía, además, a la presencia mucho más tangible de facciones o partidos en el escenario político bonaerense. A diferencia del resto de los periódicos que, en aquella coyuntura, asumieron una retórica mucho más combativa –sobre todo cuando se abocaron a tratar el tema electoral–, *La Crónica Política y Literaria de Buenos Aires* intentaba calmar los ánimos y recordar –seguramente a la luz de la experiencia del año '20– "que los combates en las tribunas, por encarnizados que sean, son menos terribles que las guerras civiles". Una advertencia que fue escasamente escuchada por los protagonistas de la escena política.

Efectivamente, las elecciones se realizaron en un clima de creciente tensión. Una lista de tendencia federal –aunque apoyada por ex-miembros del Partido del Orden– obtuvo la mayoría de sufragios. Los partidos, según afirmaba la prensa periódica, lucharon como nunca antes lo habían hecho en el campo electoral. Existía un reconocimiento generalizado de que la acción de éstos revestía formas muy diferentes que en el pasado. *El Porteño,* por ejemplo, refiriéndose a estas elecciones, destacaba el 3 de noviembre "que esta es la primera vez que Buenos Aires es testigo de un procedimiento tal. ¿Será acaso porque nunca los partidos han combatido con más empeño que al presente? Pero nosotros hemos presenciado elecciones incomparablemente más ruidosas, más disputadas, y en las que sin embargo todo terminó con el pronunciamiento de la mayoría del pueblo". Indudablemente, la fragmentación en dos campos identitarios –unitarios y federales– después de la reunión del Congreso representaba un clivaje nuevo en el espacio electoral, aunque esto no debe ocultar la complejidad de los realineamientos políticos. Luego del debate de la ley de capitalización se alejaron del Partido del Orden gran parte de sus miembros, algunos de los cuales pasaron a las filas ahora llamadas federales e identificadas con la vieja oposición popular al grupo rivadaviano. En el interior de cada facción, los conflictos y rencillas personales estaban a la orden del día. *La Crónica Política y Literaria de Buenos Aires* captó muy bien esta combinación de conflictos personales y facciosos:

> "En la lucha de los partidos, los más próximos entre sí son los que probablemente tienen menos uniformidad en sus sentimientos. Los odios, los celos, los intereses privados, las relaciones públicas, separan a los habitantes de la misma ciudad, y suelen convertirlos en enemigos irreconciliables. Si sólo se les permite elegir un diputado, en lugar de ofrecer los medios de conciliación, se arroja en medio de ellos la manzana de la discordia".[141]

La cita demuestra que los miembros de la elite se enfrentaban siguiendo una lógica típica de notables –que suponía individuos unidos por redes de relaciones sociales más que por coincidencias ideológicas– combinada con una lógica facciosa, en la que ciertos tópicos o hechos concretos dividían circunstancialmente a aquélla. El debate por la formación de listas constituía la "manzana de la discordia" dentro de cada partido o facción, pudiendo los candidatos emigrar de una lista a otra, e incluso estar presentes en listas de signo faccioso diferente. Esta ductilidad atenúa, en parte, la idea de dos facciones irreconciliables en el espacio político –es-

pecialmente en aquél en el que se discutían las candidaturas– reflejando una realidad en la que los personajes de cierta notoriedad podían cambiar de posición y negociar –individual o grupalmente– su lugar en una lista de candidatos. Sobre esta ductilidad se expresaba otro periódico de la época:

> "Todo partido que triunfa aspira a reconcentrarse, mientras que las más opuestas facciones se reconcilian cuando son arruinadas. Una de las extravagancias de la naturaleza humana, es que hay frecuentemente más ojeriza entre las opiniones inmediatas que entre las diametralmente opuestas".[142]

Además de las elecciones para restituir la Sala, se convocó en septiembre a nuevos comicios para completar la representación provincial y en noviembre del mismo año para designar dos diputados a la Convención Nacional que debía reunirse en Santa Fe. Fue un año de "fiebre electoral" luego del *impasse* sufrido con la supresión de las instituciones provinciales. El nuevo clima vivido en estas elecciones se diferenció de aquel predominante en la *feliz experiencia* no sólo por la exacerbación del espíritu de facción sino además por la creciente violencia e intolerancia que impregnó los diferentes momentos del acto electoral. El momento de la deliberación en el que se debatían y difundían las listas de candidatos estuvo acompañado por una prensa facciosa de tono beligerante; dato que fue resaltado por la propia prensa extranjera en Buenos Aires: *The British Packet* afirmaba el 27 de octubre de 1827 que "la guerra desencadenada en los periódicos de Buenos Aires parece estar dirigida más bien contra los individuos que contra los principios". La guerra llevó a debatir, según admitía el mismo periódico, "una cuestión política más compleja: la libertad de prensa"; el corolario de ese debate fue la sanción de la ley de prensa de 1828, que si bien no clausuró "enteramente la experiencia liberal anterior" –según reconoce Jorge Myers– sí representó la inauguración de un "período de transición hacia una prensa controlada por el Estado".[143]

El nuevo clima de intolerancia reflejado en la prensa periódica formaba parte del mismo proceso que la disputa electoral se

encargaba de actualizar con mucha frecuencia. En cada elección se reproducía el debate por las listas de candidatos, que en un clima de creciente faccionalización agitaba los espíritus de la clase dirigente, trasladándose luego la disputa al momento de la autorización. Allí, los mecanismos utilizados para difundir las listas y hacer propaganda electoral, como los que se pusieron en juego en la conformación de las mesas, la movilización de los votantes y la realización de los escrutinios, expresan elementos nuevos respecto del primer quinquenio de la década. Por un lado, los estratos inferiores de la pirámide electoral –esto es, grupos intermedios y sufragantes– comenzaron a expresar signos de una división que, si bien no implicaba la emergencia de una dimensión identitaria del voto, encontraba en el acto comicial el escenario más propicio para encarnar rituales de identificación colectiva vinculados a la esfera social y cultural. La forma de ir vestido a votar, donde el *frac* y *la levita* presuponía el voto unitario mientras que la *chaqueta* el voto federal, o las consignas que los sufragantes proclamaban a viva voz identificándose, en cada caso, con alguna de las dos facciones ("Viva los federales! Mueran los del frac y la levita!", "Viva Dorrego, mueran los de casaca! Viva el bajo pueblo!") expresan los cambios producidos en el universo de los votantes.

Por otro lado, una violencia inédita en el ejercicio del sufragio subraya el segundo elemento de transformación en los comicios; la violencia fue acompañada por una catarata de denuncias respecto de los abusos –de muy diverso signo– cometidos en el acto de votar. Ya no se trataba de un debate –como el desarrollado durante la *feliz experiencia*– que se interrogaba en torno a los mecanismos de manipulación del voto. Aquellos eran interpretados en términos de coacción moral y, por otra parte, no ponían seriamente en cuestión el campo de la legalidad electoral. A partir de 1827, la discusión giró alrededor de nuevos tópicos: la coacción física ejercida por diferentes tipos de líderes intermedios, la tensión entre ley y práctica electoral y los vicios manifiestos en los momentos de formar la mesa, controlar el voto y realizar el escrutinio. Todos ellos, al tiempo que obligaban a cuestionar la legalidad del acto, conducían a erosionar la legitimidad del sufragio.

Este clima de violencia llegó a su máxima expresión en las elecciones realizadas el 4 de mayo de 1828 para renovar los miembros de la Sala. Catalogadas –por los contemporáneos como por los posteriores juicios condenatorios– como las elecciones más escandalosas de las realizadas desde la revolución, sobresalía el estado de agitación que invadía el espacio público, ya no sólo en el ámbito de la ciudad sino también en la campaña. Así, por ejemplo, en una nota de protesta elevada por varios vecinos de la parroquia de San Nicolás, se denunciaba el ejercicio de la coacción física: "amenazar el Sr. Parra, comisario de Policía, sacar los ojos a bofetadas a los ciudadanos, es un atentado verdaderamente nuevo en estos casos". La denuncia proseguía describiendo, como en tantas otras elevadas en diversas parroquias y secciones, que "Don Calixto Lozano, a quien se le vio acercarse llevando en la mano una lista celeste, fue reconvenido por ello en el atrio, y replicando que era libre para votar a su gusto, fue atacado por ocho o diez hombres, estropeado a golpes, robado su paraguas, hecho pedazos su sombrero, etc. etc.".[144]

La coacción física podía provenir, según muestran los testimonios, de grupos formados sobre la base de lazos y vínculos personales como de las propias autoridades dependientes del Estado. En este último caso, a las tradicionales demandas por alejar del sufragio a policías y militares, se le sumaron iniciativas concretas en la Sala de Representantes para frenar su acción. El debate desarrollado en 1827 sobre la participación de la tropa en las elecciones y la posterior prohibición del voto a la tropa veterana, expresa el intento por atenuar la violencia en el acto electoral. Los argumentos esgrimidos en el debate parlamentario coincidían en oponer dos tipos de acción de naturaleza muy diversa: "en el acto de sufragar se supone en el sufragante una libertad absoluta, lo que es contrario al principio que establece la disciplina militar en la obediencia ciega". No obstante esta coincidencia inicial, establecer un criterio unificado respecto de las jerarquías militares que debían quedar excluidas del voto, resultó más problemático. El punto era determinar si "los soldados de cabo para abajo, tienen o no tienen bastante capacidad para votar" –esto es, para ejercer la supuesta libertad del sufragante por encima del valor de la

disciplina militar– o si debía elevarse la jerarquía a la de sargento. En esta discusión se ponía en juego la noción del voto por capacidad, sólo que limitado a quienes formaban parte del ámbito militar. Se afirmaba, al respecto, que "el soldado aquí no tiene conocimientos, ni sabe lo que es patria, ni sabe lo que es votar, ni sabe nada; es un autómata que no tiene más movimiento que el que le da la mano del que lo dirige"; y aunque se reconocía que había "tantos otros autómatas en todas clases" que no estaban excluidos del voto, se justificaba la distinción en que "aquellos otros autómatas son libres y éstos no lo son, porque están mandados por hombres a quienes deben obedecer". El debate culminó con la sanción de la ley ya citada, aunque esto no significó garantizar la eliminación de las tropas en el acto de sufragar.[145] Las denuncias continuaron apareciendo, junto a otras que ponían de relieve la inevitabilidad del ejercicio creciente de la coacción en el espacio electoral.

A esto se le sumó la presencia de prácticas que, ahora sí, podían catalogarse dentro de la esfera de la corrupción. Los vicios que en los diferentes momentos del proceso electoral fueron denunciados reflejan un clima diferente respecto de años anteriores. Este clima invadió hasta el espacio mismo de la campaña, antes caracterizado por el voto unánime en favor del candidato del Ministerio. En julio de 1827, las elecciones realizadas en el partido de San Nicolás debieron anularse por las irregularidades cometidas en la mesa electoral, derivadas de un hecho que estaba a caballo entre la corrupción electoral y la ignorancia producida por la falta de experiencia representativa. *La Crónica Política y Literaria de Buenos Aires* describía el conflicto:

> "El motivo de todo esto ha sido una discusión acalorada sobre si la votación debía ser verbal o por papeletas. Algunos empleados militares sostuvieron ruidosamente esta última opinión; no faltaron escrutadores que se obstinaran en ella; y el sr. cura párroco tomó su defensa manifestando que *era costumbre antigua, y que la costumbre hace ley.* Muchos ciudadanos celosos e ilustrados reclamaron la ley, pero nada consiguieron en medio del enardecimiento de los partidos que ha sido extraordinario (...)

> Dar la preferencia a la costumbre sobre el texto escrito, y un texto tan reciente, y tan poco susceptible de interpretación, es abrir la puerta a todos los excesos de la arbitrariedad...".[146]

La Gaceta Mercantil coincidía en la descripción y apreciación del hecho: la subordinación de la ley a la costumbre no era más que el producto de la ignorancia y el punto de partida de prácticas inevitablemente viciosas.[147] El debate, al oponer la ley escrita a la más tradicional concepción que encontraba en la fuerza de la costumbre la única guía para proceder en estos casos, recuperaba una discusión iniciada con la revolución y aún no saldada: la de los silencios dejados por la ley, cubiertos generalmente por prácticas informalmente estatuidas. Otras denuncias ponían de relieve acciones, sin duda, "mal intencionadas" que recorrían todos los circuitos del proceso eleccionario desde la formación de las mesas, pasando por las formas de emisión del voto, hasta finalizar con la realización del escrutinio. Este último comenzó a tener un papel clave, en tanto aparecieron denunciadas ciertas prácticas, inéditas hasta ese momento –o al menos así fueron percibidas por los diversos grupos de la elite y de la prensa periódica–, que ponían en juego la legalidad de las elecciones. La "suplantación de votos" como la "introducción de pliegos" una vez concluida la elección, dejaba a las mesas electorales con una atribución que podía transformar el más rotundo triunfo en un fracaso sin precedentes.[148] Esta posibilidad –que sólo comenzó a tomar cuerpo en esta coyuntura y que podría asociarse a una forma de fraude artesanal, aunque el término prácticamente no es utilizado por los contemporáneos– dejaba a todo el régimen representativo cubierto bajo un manto de sospecha.

Las elecciones del 4 de mayo de 1828 constituyeron, en este sentido, el escenario propicio en el que se concentraron todos los rasgos ya perfilados durante las elecciones de 1827: manipulación, violencia, vicios... todo fue denunciado en ellas. Las denuncias reflejaban, por otro lado, la presencia de todos los estratos en las mesas electorales: los testimonios colocaban a Alvear, Lavalle o Soler votando y discutiendo en el acto, junto a líderes intermedios e, incluso, a los tan repetidamente denunciados changadores, negros

esclavos o soldados. Triunfante la lista que apoyaba el gobierno, todos parecieron estar presentes ese día en los atrios de las iglesias. Las repercusiones que tuvieron los escándalos allí producidos se manifestaron, en forma inmediata, a través de la reactualización del viejo derecho de petición y, en el mediano plazo, en el descrédito de la legalidad electoral. Apenas concluidas las elecciones, un grupo de 539 ciudadanos suscribió una petición que presentaron a la Sala de Representantes. En ella, luego de denunciar los escándalos producidos en las elecciones, solicitaban que éstas fueran anuladas. La Sala discutió extensamente el pedido: los argumentos vertidos volvían a revisar las viejas antinomias planteadas en la crisis del año '20. Lo que básicamente estaba en debate era si el derecho de petición podía anular la lógica representativa fundada en el sufragio:

> "Pretender recurrir a los arbitrios espontáneos que sustituyan en cierto modo a los requisitos *pro forma*, que la ley ha sancionado, para salvaguardia del derecho de sufragio, equivale a intentar una anarquía legal o un trastorno y confusión de todos los principios. Esto es lo que hacen los del memorial, cuando han echado mano del derecho de petición para obtener por medio de él lo que no pudieron o no supieron conseguir, usando del derecho de sufragio".[149]

En el debate posterior a las elecciones de 1828 se actualizaron viejos problemas a la vez que emergieron otros, muy débilmente planteados en los años precedentes. El nuevo estilo de participación electoral generó seria preocupación en el interior de los grupos que conformaban la elite dirigente –en contraposición a la imagen de apatía electoral heredada de la década revolucionaria– presentándose como una seria amenaza para la estabilidad política. Dicha amenaza era mirada, al menos, desde dos ángulos diferentes. Por un lado, desde el que afectaba directamente a los miembros de la elite, derivado de las crecientes dificultades por acordar listas de candidatos; por el otro, desde la violencia expresada en el momento de la autorización electoral en el que participaban grupos de muy diversa procedencia. Este último aspecto,

sumado al descreimiento que provocó la implementación de *vicios* en las elecciones, fue el que condujo a la *gente decente* –según denunciaba *El Tribuno*– a retraerse de participar en el sufragio. De hecho, en las elecciones complementarias realizadas en julio de 1828, los comentaristas coincidieron en señalar la indiferencia del público porteño frente al evento. "Compárese esta apatía –decía *El Tiempo* el 15 de julio de 1828– con el movimiento general del 4 de mayo, y con el que otras veces se ha observado, y nadie podrá desconocer en lo que consiste la diferencia."

Un mes después, algunos grupos opositores al gobierno de Dorrego decidieron la abstención electoral, mientras otros grupos, también pertenecientes al sector unitario, criticaron duramente la estrategia. Los hermanos Varela, por ejemplo, desde su periódico, advertían que "no concurrir a votar porque el día 4 de mayo se oyó gritar *que mueran ciertos hombres*, abandonar enteramente el campo, y no defender con energía el más apreciable de los derechos, es una prueba de que la apatía y el desaliento se han apoderado de todos los espíritus".[150] Apatía que, peligrosamente, podía conducir a males mayores. La pregunta que sobrevolaba el ambiente político era, ¿cómo actuar, desde la oposición, frente a un gobierno que monopolizaba los resortes del poder político, incluso de aquellos que permitían controlar la sucesión de las autoridades vía electoral? En este punto no dejaba de recordarse que durante la *feliz experiencia* el Ministerio de Gobierno también había monopolizado los resortes de poder y controlado, hasta donde pudo, la sucesión vía electoral; pero cuando la oposición le arrebató el triunfo en la ciudad en 1824, aquel gobierno aceptó su derrota y permitió la entrada a la Sala de estos grupos opositores. En 1827 esto ya no parecía ser posible. Los mecanismos puestos en juego excedían el marco de la manipulación denunciada en años anteriores. La violencia y la corrupción electoral se habían instalado como problemas y, al mismo tiempo, como argumentos de la oposición para avalar la primera ruptura de la legalidad electoral producida luego de 1821.

Revolución y pacto

El 1º de diciembre de 1828 estalló en Buenos Aires una revolución militar, liderada por el general Lavalle y alentada por algunos dirigentes del unitarismo. El ejército, recién retornado de la guerra contra el Brasil y disconforme con los términos de la paz que finalmente debió firmar el gobernador Dorrego, se alió al descontento previo de los grupos opositores. El general Lavalle, en su proclama inicial, luego de pasar revista por todos los hechos considerados más aberrantes de la administración anterior, se detuvo especialmente en la consideración del mal funcionamiento del régimen representativo. Las elecciones, viciadas por la corrupción y la violencia, constituyeron el eje de su discurso, tendiente a fundamentar la ilegitimidad de origen del gobierno derrocado y, en consecuencia, la necesidad de intervenir a través de un movimiento que se negaba a llamarse a sí mismo revolucionario: "La libertad en las elecciones populares, *esta base del sistema representativo*, fue completamente aniquilada por el gobierno que ha fenecido", afirmaba Lavalle. El documento describía muy detalladamente todas las elecciones realizadas entre 1827 y 1828 –especialmente los vicios detectados en ellas– para concluir:

> "Los ciudadanos apelaron al derecho de petición; pero la Junta de Representantes desoyó las quejas de más de quinientos individuos respetables... Desde aquel día, la provincia de Buenos Aires *no estaba representada, no había cuerpo legislativo*; porque la reunión de hombres que así se llamaba *no tenía encargo del pueblo*: la voluntad pública pronunciada en un sentido había sido desatendida, y sancionada la de una facción pronunciada en otro".[151]

La prensa aliada al movimiento no dejó de repetir este argumento mientras prometía la restauración de las instituciones representativas creadas en 1821. Pero hasta que ese momento llegara, la revolución decembrista apeló a los viejos mecanismos representativos –que se creían desterrados en el Estado de Buenos Aires– para legitimar el nuevo poder. La realización de una

asamblea popular en la Iglesia de San Francisco –convocada por el propio Lavalle– reflotó la tradicional práctica de la década revolucionaria. Julián Segundo de Agüero –sin inquietarse siquiera luego de haber liderado junto a Rivadavia la supresión de los cabildos en 1821 en nombre de los "males" que acarreaba el asambleísmo– presidió la asamblea que designó gobernador al líder del movimiento:

> "En efecto, se propuso que los que quisieran que fuese Gobernador interino el Sr. Juan Lavalle levantasen el sombrero en la mano derecha, y el Pueblo todo lo levantó en el acto aclamándolo; se propuso la manifestación de igual signo nombrando al general Alvear, y no se notó que ciudadano alguno lo hiciera; también se propuso el mismo, nombrando al Sr. López, lo que dio igual resultado; fue electo, por consiguiente, unánimemente y aclamado después el Sr. general Juan Lavalle".[152]

El voto-consentimiento, por aclamación de una asamblea, estaba en las antípodas del régimen representativo que el movimiento pretendía restaurar y en cuyo nombre se había derrocado al gobierno de Dorrego. Aun cuando el acta citada destacaba que "es bien entendido que por nuestras leyes no es esta Asamblea la que debe elegir el Gobernador de la Provincia, sino la Sala de Representantes, la que es imposible en estos momentos convocar" y que se "hiciese entender al ciudadano que resultare electo para el gobierno provisorio que en el momento de ser posible se proceda a la elección de Representantes del Pueblo para que ellos elijan el Gobierno", la forma implementada en la asamblea recuperó las prácticas más aborrecidas en 1821. Muchos de los responsables de haber instaurado un régimen representativo capaz de reemplazar a aquéllas se encontraban ahora, por los avatares del destino político, cuestionando en los hechos los mismos principios que habían sabido defender. El problema, en verdad, consistía, como en el pasado, en revestir de legitimidad un acto que nacía rompiendo con la legalidad electoral establecida. Esta legitimidad, considerada provisoria, debía adoptar alguna modalidad que pusiera en juego el sufragio. De lo que no se podía prescindir, entonces,

era del voto, aunque éste asumiera la forma tradicional del voto-consentimiento. Finalmente, pese a que la revolución se hizo en nombre del "renacimiento de la provincia", con ella se quebró el inestable equilibrio que aún se mantenía entre 1827 y 1828 en el Estado de Buenos Aires. La guerra, luego de algunos años de paz, suplantaba nuevamente a la política. Una guerra que fue interpretada –por los mismos contemporáneos como por algunos historiadores–, como un nuevo enfrentamiento entre ciudad y campaña, representadas respectivamente por las dos facciones en pugna.[153]

Los hechos que siguieron a la revolución decembrista son ya demasiado conocidos para detenernos en ellos: el fusilamiento de Dorrego, la creciente hegemonía del Comandante de Campaña –Juan Manuel de Rosas– designado en la anterior administración, el levantamiento de la campaña bonaerense liderado por sectores rurales subalternos, la derrota del ejército en Puente de Márquez que deja cada vez más aislados a los líderes del movimiento del 1º de diciembre y la paz concertada en junio de 1829 por las fuerzas en pugna. La emergencia del liderazgo de Rosas dentro de la facción federal –un liderazgo surgido "desde afuera" de dicha facción, encarnado por un personaje que se había caracterizado por su prescindencia en la esfera política–, además de ser producto de una situación coyuntural cuyos rasgos dominantes fueron el vacío de poder producido entre los grupos federales bonaerenses con el fusilamiento de Dorrego y la movilización rural generada por el golpe decembrino, abrió nuevos rumbos para la política provincial.

El pacto de Cañuelas, firmado entre Lavalle y Rosas –las dos cabezas visibles de los grupos enfrentados durante la guerra que asoló la provincia durante casi seis meses– intentaba concertar la paz a través del restablecimiento de la legalidad electoral. Desde febrero de 1829 se hablaba de la posibilidad de convocar a elecciones para restituir la Sala, pero éstas no habían podido concretarse por el estado beligerante de toda la provincia. Con el pacto de junio se intentaba garantizar la realización de las elecciones y con ella la restauración de las instituciones representativas. Pero a diferencia de años anteriores, en los que la legalidad electoral había funcionado a través de la competencia de listas, con este tra-

tado se intentaba imponer una nueva modalidad, basada en el compromiso de una lista unificada –concertada entre Lavalle y Rosas– tendiente a reemplazar –o suprimir– la ya afianzada práctica de las candidaturas. El pacto establecía en su artículo 2º que "se procedería a la mayor brevedad posible a la elección de los representantes de la provincia con arreglo a las leyes", y entre sus cláusulas secretas estipulaba:

> "En el estado de encarnizamiento a que habían llegado los ánimos, se aumentaría la discordia si se dejaba sólo a los partidos. De ahí el *haberse puesto de acuerdo en una lista única,* en que ambos contratantes emplearían todas las medidas legales derivadas de su posición o influencia para que la elección recayera en los nombres de esa lista en que figuraban los representantes, como gobernador Félix Álzaga y como ministros de gobierno Vicente López y de hacienda Manuel García, quedando a voluntad del gobernador el nombramiento de la persona que desempeñaría el Ministerio de Guerra y Marina".[154]

Este primer intento por suprimir la competencia y establecer una unanimidad electoral basada en el mecanismo de la lista única, no resultó fácil de implementar; sobre todo en el espacio urbano, donde la práctica de las candidaturas estaba muy consolidada. Diversos grupos de la elite se negaban a aceptar la exclusión a la que habían sido sometidos, producto de una negociación concertada sólo entre dos personas. Era claro, a esa altura, que ni Rosas ni Lavalle podían representar, respectivamente, a las dos facciones en pugna, por las propias divisiones que existían en el interior de cada una de ellas. Menos aún representarlas en aquello que sus miembros no estaban dispuestos a conceder: la deliberación por las listas de candidatos. La carta enviada por el General Lavalle a Juan Manuel de Rosas luego de la Convención de Cañuelas y antes de realizarse las elecciones, ilustra esta dificultad por imponer la lista acordada:

> "Voy a hablar de las elecciones. Ud. sabe que un secreto deja de serlo desde que están iniciadas más de dos personas. A los pocos días de mi regreso de las Cañuelas, ya era vulgar en Buenos Aires nuestro convenio, de hacer los esfuerzos posibles para componer el Ministerio y la Sala con los señores en que nos fijamos (...) Desde luego se notó en el partido unitario un disgusto mortal por nuestra elección, disgusto que se extendió a muchos federales respecto de la persona del gobernador, y se previó que una gran mayoría resistiría la lista del gobierno y haría triunfar otra. [...] No se engañe Ud., mi amigo, la mayoría de este pueblo resistirá la lista convenida. [...]
> Convencido como he dicho ya, de que el gobierno iba a perder las elecciones, y queriendo evitar como he dicho también, un porvenir desventurado, no se ni veo medio de evitarlo que el de presentar al pueblo una lista, que al mismo tiempo que no encierre ningún exaltado, no sea resistida por él. De este modo, el triunfo es seguro, porque una lista tal, someterá a los unitarios, aunque no sea de su entera aprobación, porque se verán representados en ella; y a los federales porque saben que la lista de la campaña será toda de los suyos. Pero yo no podía hacer variación alguna en la lista sin faltar a lo pactado, sin haberme presentado a los ojos de mis amigos bajo un aspecto odioso y aborrecible, y sin que Ud. hubiera podido, con justicia, hacerme reproches que me hubieran humillado de vergüenza.
> Tomé pues el partido de reunir a todos los amigos que asistieron a la estancia de Miller, les representé el estado de agitación de la capital, desde que se había sabido la composición de la lista de gobierno, les dije que la mayoría haría triunfar una lista forjada por la exaltación y por la animosidad (...) les representé todo lo que dejo dicho, proponiéndoles que adoptásemos el medio de reformar la lista de la ciudad, siete u ocho de los llamados federales y subrogarles otros tantos de los nombrados unitarios (...)
> Le incluyo la lista para que Ud. vea la división que he hecho de ella. Los siete señores que he apuntado al margen derecho, son los que deben subrogar a los que tienen una cruz al margen izquierdo. [...]".[155]

El problema clave era, indudablemente, el momento de la deliberación del proceso electoral, practicado en el interior de la elite al discutir las listas. Esto comenzó a ser visualizado –al menos por quienes estaban a cargo de la negociación, especialmente por

Juan Manuel de Rosas– como la fuente de conflictividad política más amenazante. Si se suprimía esta instancia del proceso eleccionario y se mantenía el momento de la autorización –que en este esquema no tenía otra función que la del voto-consentimiento– se podrían evitar los males que aquejaban a la provincia y que impedían fundar un régimen estable de gobierno. En esta situación, las elecciones fueron convocadas para el 12 de julio y luego postergadas para el día 26 del mismo mes. El debate que precedió a su realización fue muy intenso. Dentro del sector unitario, algunos grupos apoyaban la estrategia de la abstención –ya definida en agosto de 1828– por no acordar con lo pactado secretamente en Cañuelas; otros, en desacuerdo también con lo pactado, propusieron dar batalla en las elecciones e intentar ganarlas con una lista diferente a la propuesta por Lavalle y Rosas. *El Tiempo*, defensor de esta última posición, ofreció sus columnas –como en el pasado– para discutir y publicar las listas de candidatos: "Cree, pues, *El Tiempo* que, desde hoy, debe pensarse en esto con mucha seriedad y sin pasión; ofrece especialmente sus columnas a los que quieran discutir este negocio, e indicar los nombres de los candidatos".[156]

Este ofrecimiento suponía desconocer, implícitamente, lo pactado en junio, como lo suponía también el hecho reconocido por el mismo periódico de que "se han efectuado reuniones diversas, con el solo objeto de formar listas de candidatos para representantes por la ciudad". La elite porteña pareció seguir, en este caso, con los mismos comportamientos que en el pasado: discutió y cruzó nombres, con diversa frecuencia, en numerosas listas que se publicaron sucesivamente en la prensa porteña. La división facciosa entre unitarios y federales asumía dos formas diferentes. Por un lado, se enunciaba casi como una escisión entre ciudad y campo: "de la campaña no puede esperarse más que diputados federales", mientras que en la ciudad al mismo tiempo que "el partido llamado *federal* convendrá todo en una sola lista" –respetando de este modo el pacto de Cañuelas–, "los llamados unitarios divagan y votan, por esta lista unos, por aquella otros".[157] El problema, aparentemente, estaba dado en el interior del ya muy dividido partido unitario. De hecho, el número de listas publicadas y las diversas combinatorias de nombres –que se repetían o excluían con diferente frecuencia– demuestran el aserto. Sin embargo, esta primera apreciación que hace pensar en un partido federal monolítico, capaz de votar disciplinadamente por una lista, es en parte engañosa. Las divisiones cruzaban también a este sector y se expresaban en las listas que circularon días antes de la elección.

> "No sabe *El Tiempo* si hay, o no, exactitud en la lista que antecede de los candidatos por el partido llamado federal. Por otro conducto se ha recibido otra lista, que, por lo que respecta a la campaña, en nada discrepa de la anterior, y sólo añade, por el partido de Arrecifes, a los Sres. D. Celestino Vidal, D. Juan Bautista Peña, D. Tomás Anchorena, y D. Manuel Maza. Más por lo que concierne a los candidatos por la capital, hay una diferencia notable entre la lista copiada en el anterior remitido, y la que, por otra vía, llegó a nuestras manos; la copiamos a continuación y no sabemos si en esto ha habido alguna alteración o reforma; la del remitido nos parece mejor combinada..."

El problema era, en verdad, la ciudad: "el contrapeso de la elección de la campaña se ha de buscar en la capital; y éste será el modo único de que todos los partidos sean representados en el cuerpo legislativo". Como en el pasado, el conflicto provenía del espacio urbano: la elite no acordaba en listas unificadas, ni siquiera dentro de cada facción. Pero a esto se le sumaba un desacuerdo más profundo respecto de los mecanismos que debían regir el funcionamiento del sistema representativo. Los sectores llamados unitarios –y como veremos más adelante, también ciertos grupos federales– se negaban a aceptar la propuesta expresada en el pacto de Cañuelas que suponía fundir o amalgamar los partidos en uno solo. La división debía reflejarse en la Sala y seguir, en este sentido, una fórmula que "los pusiera en contacto, y al frente uno del otro, no ya con las armas en la mano, sino en el sitio destinado a la discusión de las opiniones y al arreglo de los intereses".[158] Esto significaba continuar con la tradición fundada en 1821 de un régimen de notables que, en esta perspectiva, podía aceptar la nueva división facciosa producida luego de la reunión del Congreso. Pero Rosas se negaba a esto; convencido de las bondades que

podían derivar de una práctica pactista, se preparaba a hacer cumplir lo convenido en Cañuelas. Dos días antes de las elecciones (el 24 de julio), sospechando ya lo que podía ocurrir frente a la deliberación que se expresaba en la ciudad en torno a las listas de candidatos, le escribía al general Ángel Pacheco:

> "Impuesto de cuanto me dice sobre su conferencia con el general Lavalle, de la lista formada en el ministerio y demás ocurrido hasta la hora en que escribió, creo conveniente que no venga ahora. Su persona en ésa es muy necesaria, y es preciso que continúe trabajando cuanto pueda para que tenga efecto lo pactado y triunfe la lista convenida. Yo espero que trabajará con decidido empeño porque triunfe la indicada lista, interesado por lo mismo a todos sus amigos, y haciendo a este fin cuantos esfuerzos pueda.
> Si la lista acordada no triunfa, los pactos más solemnes del tratado, que no se han publicado, quedan sin efecto, y se habrá perdido la mejor ocasión de salvar la patria. La sangre de nuestros compatriotas se derramará a torrentes sin duda (...)
> Si algo necesita para el arreglo de las elecciones entiéndete con Arana, quien le facilitará todo, pues en la fecha le escribo sobre esto...".

El tono conspirativo utilizado por el Comandante General de Campaña –llevando al extremo la amenaza potencial de la guerra y la anarquía– adelanta uno de los tópicos recurrentes que el discurso rosista adquirirá no mucho tiempo después. Se llegó así a las elecciones del 26 de julio de 1829. Los resultados en la ciudad demostraron el fracaso de la lista pactada entre Lavalle y Rosas. Los llamados unitarios triunfaron con una lista en la que los cuatro primeros candidatos obtuvieron 3.302 votos y los 20 restantes entre 3.291 y 2.773 votos. La llamada lista federal obtuvo 527 votos, excepto en cuatro casos que los sufragios descendieron a 269. Es indudable que la diferencia se había volcado por los cuatro diputados más votados de la otra lista, siguiendo en esto la tradición de combinatorias diferentes, junto a "algunos votos divergentes que figuran poco y como aislados en el escrutinio", según reconocía *El Tiempo*. Los días posteriores a la elección, la prensa de tendencia federal –como *La Gaceta*– se mantuvo en silencio; la prensa unitaria dio una visión idílica de las elecciones; y la extranjera –como *The British Packet*– aseguraba que "la elección se desarrolló con el mayor decoro, se tomaron todas las precauciones para asegurar la paz en la ciudad y aparentemente no se produjeron desmanes".[159] La incertidumbre respecto de las elecciones en la campaña invadió el ambiente urbano. Los periódicos no acertaban a saber si se estaban realizando, si se habían suspendido o si, siguiendo los rumores que llegaban, los federales –en verdad, Juan Manuel de Rosas– desconocerían los resultados de la ciudad. En este clima de suma confusión, Rosas suspendió las elecciones de la campaña. Las razones no eran otras que el incumplimiento de lo acordado en Cañuelas.

Esta situación, que colocaba nuevamente a la provincia al borde de la guerra civil, condujo a la firma de un nuevo pacto el 24 de agosto en Barracas. En él se afirmaba que el resultado "incompleto, alarmante y equívoco" de las últimas elecciones de representantes no había permitido la reunión de la Legislatura, razón por la cual no era posible comprometer por segunda vez "la dignidad de aquel gran acto, que el estado actual de agitación y ansiedad no permite celebrar por ahora". Se acordaba, entonces, anular las elecciones realizadas en la ciudad y designar un gobernador provisorio que restableciera la paz para luego convocar, inmediatamente, a nuevas elecciones. El general Viamonte –un federal moderado– fue designado gobernador. Durante los meses que duró el interinato de Viamonte, el problema clave fue, como era previsible, la convocatoria a elecciones. La incertidumbre frente a los posibles resultados y las diferentes estrategias delineadas dentro de los grupos federales, condujo a dividir aún más la opinión. Mientras algunos propugnaban el nuevo llamado a elecciones –entre quienes se encontraba el gobernador Viamonte–, los grupos *dorreguistas* comenzaron a levantar la propuesta de restablecer la Legislatura derrocada por la revolución decembrista, cuestionando de este modo los pactos de Cañuelas y Barracas que convocaban a nuevas elecciones.

En octubre, el Senado Consultivo que se había formado para colaborar con el gobernador provisorio, sugirió la convocatoria a

elecciones. Esto desató la polémica: la prensa debatía las dos posiciones, mientras que algunos miembros de la Junta anterior intentaron auto convocar a la Sala derrocada. En noviembre, Viamonte le comunicó a Rosas que "por parte de la ciudad no hay inconveniente para que se proceda a la elección de representantes para la próxima Legislatura de la provincia el tercer domingo de noviembre; pero mantendrá en suspenso la convocatoria, mientras el Sr. Comandante General D. Juan Manuel de Rosas no le informe si considera que para aquella época podrán practicarse libre y legalmente las elecciones en la campaña". Rosas se negó a hacer la convocatoria, aludiendo "que la campaña no está en posición de que sea nuevamente expuesta al ensayo del 26 de julio", inclinándose por la restitución de la Legislatura derrocada el 1º de diciembre de 1828.[160] De esta manera, el Comandante de Campaña negociaba, una vez más, el destino de las autoridades de la provincia: sólo que esta vez lo hacía con sus propios aliados federales de la ciudad. Viamonte, finalmente, accedió, y exactamente un año después de la revolución decembrista –buscando en la fecha designada la coronación simbólica de la restauración de la legalidad– se reinstaló la Sala. A partir de ese momento, el movimiento liderado por Lavalle fue identificado desde el discurso oficial como el responsable de haber quebrado la legalidad representativa; dicha responsabilidad era adjudicada, en bloque, a quienes comenzaron a ser llamados "salvajes unitarios". En este marco, el nuevo gobernador electo por la Sala el 5 de diciembre de 1829, el Comandante de Campaña Juan Manuel de Rosas, recibió el título de *Restaurador de las Leyes.*

Culminaba así un corto período de extrema conflictividad. La cuestión electoral se había convertido, de hecho, en el argumento central de la disputa política y en la única prenda de negociación entre los grupos enfrentados: los pactos concertados en Cañuelas y Barracas así lo expresaban. Asimismo, el tema del sufragio parecía invadir todos los circuitos de la opinión pública, muy especialmente el de la prensa periódica. *El Tribuno* admitía que "no se presenta una materia sobre la que se haya escrito más en Buenos Aires, y con más claridad y energía, que sobre la elección de representantes".[161] Efectivamente, el papel de la prensa en las elecciones realizadas entre 1827 y 1828 fue extremadamente significativo. Por un lado, contribuyó a agudizar las divisiones facciosas existentes y, en consecuencia, la conflictividad política resultante del fracaso del Congreso. Por otro lado, se convirtió en el testigo más implacable de los abusos cometidos en los actos electorales: cada detalle era descrito, sin retaceos, en largos editoriales, contribuyendo de este modo a hacer conocer al público los vicios del sistema electoral. Finalmente, la prensa se erigió en el medio más poderoso de desconocimiento de los pactos concertados y en la promotora de reeditar la práctica de las candidaturas en unas elecciones en las que Rosas pretendía imponer una lista única.

Luego de seis meses de guerra civil, la lógica política buscaba imponerse una vez más. Pero ésta no asumirá los mismos rasgos que en 1821. Aun dentro de la misma legalidad institucional y representativa, el proceso abierto con el ascenso de Rosas al poder, expresa paulatinos cambios que encontrarán su máxima expresión después de 1835. Tales cambios estuvieron absolutamente vinculados a la percepción que el nuevo gobernador tuvo de la dinámica política previa y, especialmente, del papel que las elecciones habían jugado en ella. En esta perspectiva, el problema radicaba en transformar las prácticas que eran visualizadas como más amenazantes para el momento crucial del orden político: la sucesión de las autoridades. La disputa por las candidaturas era, indudablemente, la que aparecía en el ojo de tormenta: su implementación tendía a generar un estado de deliberación permanente en el interior de la elite, promoviendo divisiones, ya no sólo en su propio seno, sino también en el interior de los estratos inferiores de la pirámide electoral. La existencia de diferentes listas de candidatos dividía las lealtades de los sectores intermedios y de los sufragantes, provocando un estilo de participación que recordaba el protagonismo de la plebe urbana en los movimientos de la década revolucionaria. Pero, como en el pasado, la amenaza no provenía, estrictamente, de esta plebe, sino de la capacidad de los miembros de la elite por movilizarla en pos de encontrar apoyos más amplios a sus candidaturas.

¿Cómo evitar, entonces, este momento del proceso electoral? Se elaboraron propuestas de reforma a la ley de 1821, como la que

publicó *El Liberal* sugiriendo para la ciudad un sistema uninominal por circunscripciones que evitaba "el recurso de las listas que con tanta prodigalidad se han repartido".[162] Pero la solución provino del espacio de las prácticas informales. Había que inventar una modalidad que fuera capaz de domesticar a los miembros de la elite respetando la legalidad electoral preexistente. Sobre esta última no parecía ser posible retroceder luego de comprobar las reacciones negativas producidas por la revolución decembrista. La operación debía incluir, además, a la prensa periódica, principal agente a través del cual los grupos producían y hacían público un debate que, a partir de 1829 comenzaba a ser visualizado como elemento disruptor. Sin embargo, estos primeros amagos por suprimir el momento de la deliberación del proceso electoral no resultaron exitosos. Amplios sectores de la elite –muchos incluidos dentro del campo federal– se resistieron a aceptar un subordinado y poco decoroso segundo plano en el control de la sucesión política. Se necesitarán varios años más para que Rosas logre imponer, definitivamente, un sistema de lista única.

TERCERA PARTE:
El sufragio en la época de Rosas